



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**“LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA EN EL REGLAMENTO DE
SUPERVISIÓN AMBIENTAL Y LA VULNERACIÓN AL TEXTO ÚNICO
ORDENADO DE LA LEY N° 27444”**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

AUTORA

Picoy Apolo Flavia Dorle

ASESORES

Metodológico: Dr. José Jorge Rodríguez Figueroa

Temático: Dr. Eleazar Armando Flores Medina

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Gestión Pública

LIMA-PERÚ

2018

Página del jurado

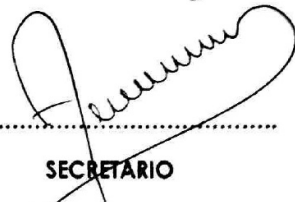
 UCV UNIVERSIDAD CESAR VALLEJO	ACTA DE APROBACIÓN DE LA TESIS	Código : F06-PP-PR-02.02 Versión : 09 Fecha : 23-03-2018 Página : 1 de 1
--	---------------------------------------	---

El Jurado encargado de evaluar la tesis presentada por don (ña)
Flavia Picoy Apolo
cuyo título es: "La subsanación voluntaria en el Reglamento
de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único
Ordenado de la Ley 27444"
.....
....."

Reunido en la fecha, escuchó la sustentación y la resolución de preguntas por el
estudiante, otorgándole el calificativo de: 17 (número) Diecisiete
(letras).


.....
PRESIDENTE
CHAVEZ ROBANDI, MARIO

Lugar y fecha Lima, 11 de julio de 2018


.....
SECRETARIO
FLORES MEDINA, ELEZORA


.....
VOCAL
Erick Vildoro

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Responsable de SGC	Aprobó	Vicerrectorado de Investigación
---------	----------------------------	--------	--------------------	--------	---------------------------------

Dedicatoria

A mi Dios, por estar viva y haber llegado hasta aquí, por enseñarme que todas las batallas sirven para enseñarnos algo, incluso las que perdemos; a mis padres, por todo el esfuerzo y sacrificio que han realizado para que yo pudiera construir mi vida con lo mejor, por ser quienes conocen como suena mi corazón por dentro. Mi amor hacia ustedes es del tamaño del mar y su amor hacia mí como el cielo, siempre pesará sobre mis hombros.

Agradecimiento

A mis hermanos, por ser una parte de mi corazón que nació un día diferente al mío, a mi abuelo, tíos, primos y sobrinas, por enseñarme que la familia es como un árbol, creceremos en distintas direcciones, pero nuestras raíces seguirán siendo las mismas. A mis mejores amigas, por brindarme su más sincera amistad, su amor, su tiempo e incondicionalidad. A mi enamorado, por su apoyo y comprensión incondicional, por amarme íntegra y sanamente. Los amaré y serán amados por siempre.

Declaración de autenticidad

Yo, Flavia Dorle Picoy Apolo, con DNI N° 72575778, a efectos de cumplir con las disposiciones vigentes consideradas en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, Facultad de Derecho, Escuela de Derecho, declaro bajo juramento que:

Toda la documentación que acompaño es veraz y auténtica. Asimismo, declaro también que todos los datos e información que se presenta en la presente tesis, son auténticos y veraces.

El tan sentido, asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de la información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas de la Universidad César Vallejo.

Lima, 11 de julio de 2018



Flavia Dorle Picoy Apolo

Presentación

Señores miembros del Jurado:

Dando cumplimiento a lo establecido por el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, para optar el grado de Abogada, presento ante ustedes la tesis titulada “La subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.

La presente tesis tendrá como finalidad analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental frente al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y su vulneración al mismo.

Para ello, el presente trabajo se ha dividido en VII Capítulos, los cuales se encuentran estructurados de la siguiente manera: En el Capítulo I, se muestra la introducción en la cual se incluirá la aproximación temática, trabajos previos, teorías relacionadas al tema, formulación del problema de investigación, justificación del estudio, objetivos y supuestos jurídicos del presente trabajo de investigación. En el Capítulo II, se desarrolla el método de investigación, el cual está comprendido por el tipo y diseño de investigación, caracterización de sujetos, métodos de muestreo rigor científico, análisis cualitativo de los datos, concluyendo con los aspectos éticos. Posterior a ello, en el Capítulo III, se procede a formular los resultados de la investigación. En el capítulo IV, se realiza la discusión de la problemática presentada en la tesis. En el capítulo V se mencionan las conclusiones a la que se ha llegado en el presente trabajo de investigación. Finalmente, en el Capítulo VIII, se establecen las referencias bibliográficas.

Por lo expuesto:

Señores miembros del jurado, planteo a vuestra consideración el presente trabajo de investigación, esperando cumpla con los requisitos de aprobación para la obtención del Título Profesional de Abogado.

La autora

Índice

Página del jurado	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimiento	iv
Declaración de autenticidad	v
Presentación.....	vi
Índice	vii
Resumen	viii
Abstract.....	x
I. INTRODUCCIÓN.....	
1.1. Aproximación temática.....	12
1.2. Marco Teórico	19
1.2.1. La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental	19
Supervisión ambiental.....	20
Subsanación voluntaria.....	23
Antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador	25
Requerimientos efectuados por la Autoridad Supervisora o el Supervisor	26
Incumplimientos de obligaciones ambientales.....	28
Procedimiento Administrativo sancionador del OEFA.....	29
Metodología para la estimación del riesgo	32
1.2.2. El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444	33
El Principio de jerarquía normativa	33
La Pirámide de Hans Kelsen	34
1.3. Formulación del problema	37
1.4. Justificación del estudio	38
1.5. Supuestos u objetivos de trabajo.....	41
II. MÉTODO.....	
2.1. Enfoque de la investigación	45
2.2. Diseño de investigación	46
2.3. Tipo de investigación.....	46
2.4. Métodos de muestreo	47
2.5. Plan de Análisis o trayectoria metodológica	52
2.6. Rigor científico.....	53
2.7. Análisis cualitativos de los datos	57

2.8. Aspectos éticos	58
III. RESULTADOS.....	
3.1. Descripción de resultados	60
3.1.1. Descripción de resultados de la técnica del análisis de fuente documental.....	60
3.1.2. Descripción de resultados de la técnica de la entrevista	63
IV. DISCUSIÓN.....	
V. CONCLUSIONES.....	
VIII. RECOMENDACIONES	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
ANEXO 1-A	93
ANEXO 1-B	96
ANEXO 1-C	97
ANEXO 1-D	98
ANEXO 1-E	99
ANEXO 1-F.....	100
ANEXO 1-G.....	101
ANEXO 2-A	102
ANEXO 2-B	106
ANEXO 2-C	117
ANEXO 2-D	122
ANEXO 2-E	130
ANEZO 2-F.....	135
ANEXO 3-A.....	140
ANEXO 3-B	141
ANEXO 4-A	143

Resumen

La presente investigación titulada, “La subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”, el cual tiene como objetivo general analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La presente investigación es de enfoque cualitativo, tipo de diseño Teoría fundamental, tipo de investigación básica-descriptiva; se aplicó como tipo de muestra, la muestra de expertos y como caracterización de sujetos, a especialistas en derecho administrativo, derecho ambiental y derecho constitucional con más de 3 años de experiencia profesional.

Al final del desarrollo de la presente investigación, se llegó a la conclusión de que la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental no sólo vulnera al TUO de la LPAG, sino que vulnera el principio de jerarquía normativa, el principio de legalidad y crea condiciones menos favorables para los administrados.

Palabras claves: Subsanación voluntaria, Reglamento de Supervisión Ambiental, TUO de la LPAG, requerimientos del supervisor, principio de legalidad, principio de jerarquía normativa, administrado.

Abstract

The present investigation entitled, "The voluntary correction of the Regulation of Environmental Supervision and its violation of the Single Order Text of Law N ° 27444, General Administrative Procedure Law", which has as its general objective the voluntary correction of the Regulation of Environmental Supervision and its violation of the Single Order Text of Law N ° 27444, General Administrative Procedure Law.

The present investigation is of qualitative approach, type of design Fundamental theory, type of basic-descriptive research; was applied as a sample type, the sample of experts and as a characteristic of the subjects, specialists in administrative law, environmental law and constitutional law with more than 3 years of professional experience.

At the end of the development of the present investigation, it was concluded that the voluntary correction of the Environmental Supervision Regulation not only violates the TUO of the LPAG, but also violates the principle of normative hierarchy, the principle of legality and creates the conditions less favorable for those administered.

Keywords: Voluntary remediation, Regulation of Environmental Supervision, TUO of the LPAG, supervisor requirements, legality principle, principle of normative hierarchy, administered.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Aproximación temática

Realidad problemática

Para Velásquez & Rey Córdova (2013) la realidad problemática “Consiste en determinar qué aspecto específico de la situación problemática se va a estudiar”. (p. 72), es decir, es la forma en cómo se manifiesta el problema de investigación en el contexto social donde tiene lugar.

En ese sentido, empezaremos mencionando que el actual estado del medioambiente es el resultado de los cambios que han venido sucediendo, cambios como el del tiempo (calor, frío, lluvia, nubes, etc.), animales, plantas y todo ser vivo en general, que han vivido hace muchos años y aún viven.

En la etapa que conocemos como Prehistoria, el hombre aun no conocía la escritura, por lo que utilizaba un lenguaje sencillo articulando algunos sonidos y hacia uso de sus manos para hacer gestos y signos. Por entonces, la naturaleza era muy diferente a la de hoy, el hombre obtenía de ella los elementos necesarios para vivir (agua, rocas, ramas, hojas, entre otras cosas) y fabricaba herramientas que le servirían para protegerse y cazar animales, pero con el paso del tiempo el hombre aprendió a comunicarse utilizando la escritura y comienza a protegerse del frío elaborando su propia vestimenta.

De a pocos fue incrementando su necesidad de adquirir más y más elementos de la naturaleza, lo que conllevó a que explote los recursos naturales de manera depredadoras y su estilo de vida se volvió consumista, generando una demanda ilimitada de sus necesidades, además de una gran cantidad de residuos sólidos.

El accionar del hombre sobre nuestro planeta ha sido tan evidente, sobre todo en el último siglo, que podemos afirmar que no existe un área que no se encuentre perjudicada por su actividad. Es por esa razón que en los últimos años se ha generado una gran preocupación en el mundo por proteger y defender el medioambiente en el que vivimos, lo que se materializa en la creación de normas que regulen las actividades económicas a cargo del hombre.

En el Perú, el primer peldaño normativo ambiental se originó con la entrada en vigencia del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el mismo que fue aprobado mediante Decreto Legislativo N° 613 (el 8 de setiembre de 1990). Este Código contemplaba los principios ambientales, lineamientos que debe seguir la política ambiental y los instrumentos de la gestión pública ambiental, entre otros aspectos.

En lo correspondiente a la fiscalización ambiental, en la época de los años noventa cada

ministerio era responsable de realizar la fiscalización ambiental de acuerdo a su sector, ello en función a lo señalado en el artículo 50° de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 757, de fecha 13 de noviembre de 1991, el mismo que establecía lo siguiente:

“Artículo 50.- Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios o los organismos fiscalizadores [...]”.

Así pues, tomando por ejemplo al sector industria, se añadió a las funciones de las direcciones de línea del Ministerio de la Producción, la fiscalización ambiental de su sector.

Posterior a ello, en el mes de octubre de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25763 se estableció que, el cumplimiento de las obligaciones ambientales señaladas en las disposiciones legales, respecto a las actividades de hidrocarburos, minería y electricidad, podrían ser realizadas por las empresas de auditoría e inspectoría. Luego, en el año de 1996 se crea al Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG), al mismo que se le dio, entre otras, la facultad de fiscalizar que los titulares de las actividades de los sectores de hidrocarburos y electricidad, cumplan con las obligaciones ambientales establecidas en la normativa ambiental respecto a la conservación y protección del medio ambiente al momento de llevar a cabo sus actividades.

A comienzos del año 2007, el OSINERG pasó a ser el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), siendo responsable, entre otros aspectos, de la fiscalización de las actividades mineras sobre la conservación y protección del medio ambiente. Esta función fue transferida por parte del Ministerio de Energía y Minas al Osinergmin, mediante la Ley N° 28964 del 24 de enero de 2007.

La actividad comercial de nuestro País conllevó a que se suscriba el Acuerdo de Promoción Comercial Perú Estados Unidos (TLC), como muestra de que nuestro País no solo estaba dispuesto a apoyar la competitividad económica, sino también en que, en aras de fortalecer el medio ambiente, cree Instituciones que velen por el cumplimiento de los compromisos ambientales normados. Ello tuvo como consecuencia que en el año 2008 se cree el Ministerio del Ambiente y el OEFA.

Ahora bien, con la intención de que los titulares de actividades económicas cumplan con la normativa ambiental estipulada, se decide confiar en el OEFA la realización de fiscalizaciones a los titulares que se encuentren bajo su competencia. Las supervisiones que realice el OEFA tendrán como fin la verificación del cumplimiento de la normativa ambiental, a la cual los titulares se encuentran obligados a cumplir en base a los compromisos asumidos en su Instrumento de Gestión Ambiental.

En ese sentido, si bien los ministerios tienen como objetivo promover actividades económicas en nuestro país, la figura de la fiscalización ambiental coadyuva a que dichas actividades se realicen bajo la normativa ambiental establecida, es decir, protegiendo al medioambiente. Para lograrlo, el OEFA aplicara su función supervisora, la misma que se materializa en una Inspección al establecimiento del titular de una actividad económica para asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental.

Durante la Supervisión, el supervisor inspecciona el establecimiento del titular junto con su Instrumento de Gestión Ambiental con la intención de verificar que cumple con todos los compromisos señalados en el mismo. Posteriormente, al finalizar la Supervisión, se emite un acta de supervisión en la cual el Supervisor manifiesta si se cumplieron o no los compromisos ambientales.

Hasta antes de la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA (en adelante, modificación del Reglamento de Supervisión Ambiental), si en el Acta de Supervisión se indicaba el incumplimiento de un compromiso ambiental por parte del titular, el mismo podía realizar las acciones pertinentes para subsanar los hallazgos encontrados, y por lo tanto, acogerse a la subsanación voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la modificación del Reglamento de Supervisión Ambiental, se pierde el acceso a la subsanación voluntaria si el Supervisor requiere al titular la realización de actuaciones para corregir el incumplimiento.

En ese sentido, nos encontramos ante una problemática debido a que, la condición para acceder a la subsanación voluntaria que incorpora el Reglamento de Supervisión Ambiental, no se encuentra recogida en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), por tanto, desde el punto de vista constitucional, una norma de menor jerarquía como es el Reglamento, no puede contravenir a lo estipulado en una norma de mayor jerarquía, en este caso, en el TUO de la Ley N° 27444.

Asimismo, los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el Supervisor perjudican al administrado toda vez que, ello conlleva a la pérdida de la subsanación voluntaria, lo que conlleva a su vez que el administrado asuma los costos de un procedimiento administrativo sancionador y se le genere un doble gasto, pues tendría que realizar todas las acciones posibles para remediar el daño ocasionado (sin que dicha acción sea considerada subsanable) y a asumir el costo de las medidas correctivas, además del posible pago de una sanción pecuniaria impuesta por el OEFA. Por ende, considero que, si bien el OEFA es el ente responsable de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental y de crear normas, éstas no pueden ser contrarias a la Ley ni imponer sanciones que no favorecen al administrado, porque entonces, se estaría vulnerando el Principio de jerarquía normativa y no se estaría logrando el principal objetivo, que es la protección del medio ambiente.

Por lo expuesto, resulta importante fundamentar la vulneración del TUO de la Ley N° 27444 por parte del Reglamento de Supervisión Ambiental, al crear condiciones para acceder a la subsanación voluntaria no estipuladas en la Ley, y que generan condiciones menos favorables a los administrados, a quienes no solo se les niega la oportunidad de subsanar los hallazgos encontrados durante la Supervisión, sino que se les obliga a asumir los gastos que genera el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, las medidas correctivas y la posible sanción pecuniaria.

En el futuro se deben crear normas con la intención de proteger al medioambiente, siempre que no se altere el ordenamiento legal que rige en nuestro país.

Trabajos previos

Antecedentes Nacionales

- Martínez Alfaro (2017), en su trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en derecho administrativo “La inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General”, establece como uno de sus objetivos determinar cuáles serían las consecuencias de aplicar la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa. Al respecto, el autor a manera de reflexión señaló que, debido a las modificaciones realizadas a través del Decreto Legislativo N° 1272, las reformas contempladas en la misma deberán ser fomentadas por la

Administración Pública (organismos públicos y personas jurídicas del ámbito privado, siempre y cuando ésta última preste servicios públicos o ejerza función administrativa); logrando con ello, eludir la imposición de condiciones menos favorables para los administrados que las contempladas por la Ley.

Asimismo, el autor concluye que el motivo por el cual se incluyó a la subsanación voluntaria en el artículo 255° como eximente de responsabilidad administrativa, es debido a la propensión garantista a favor del administrado.

Finalmente, concluye en que la mencionada inclusión tiene como objetivo iniciar el procedimiento administrativo sancionador sólo en casos donde no se haya subsanado voluntariamente, reduciendo así la carga procesal, brindando una mejor atención a los administrados, primando y optimizando el uso de los recursos públicos.

- Gómez Apac (2017), en su trabajo académico para optar el grado de Magister en derecho de empresa “La Fiscalización Ambiental del OEFA: Características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión”, menciona que los alcances de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, SINEFA), fueron establecidos en el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA. En ese sentido, de acuerdo a la lógica del Reglamento, la administración pública debe centrarse en las actividades productivas de los titulares de proyectos de inversión bajo la competencia del OEFA, que son potenciales de ocasionar un grave impacto en el ambiente. Por ello, no debe prodigar recursos en asuntos de menor trascendencia, ya que estos pueden ser subsanados de manera oportuna, evitando así el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, el autor llega a la conclusión de que – según su criterio- a finales del año 2012 e inicios del año 2016, el derecho de defensa de los administrados que se encuentren bajo la competencia del OEFA, se ha fortalecido considerablemente, al punto de afirmar que los procedimientos de (i) supervisión y (ii) sancionador que gestiona el OEFA, se consideran los procedimientos más garantistas tanto del debido procedimiento como del derecho de defensa en nuestro ordenamiento jurídico, ello debido a que se le otorga al administrado el derecho de ser notificado con el Informe Preliminar de Supervisión, documento que se notifica con anterioridad al inicio formal del procedimiento administrativo sancionador, lo cual permite que el

administrado presente argumentos para demostrar que: (i) Él no cometió la infracción que se le imputa, (ii) la infracción que se le imputa ya prescribió, (iii) la infracción fue ocasionada por un hecho fortuito o fuerza mayor, entre otros.

Así pues, el administrado al tener conocimiento de los hallazgos que se le imputan, puede subsanarlos antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

- Aldana Durán (2013), en sus comentarios al libro “El Derecho Administrativo Sancionador Ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I Seminario Internacional del OEFA”, menciona que el OEFA en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Poder Ejecutivo, con la intención de reforzar las funciones del OEFA en cuanto a la fiscalización ambiental, presentaron un proyecto de ley bajo el concepto de “fiscalización para el cambio”.

Es así que, en el año 2013 se modificó la ley del SINEFA, la misma que en lo relacionado a la fiscalización ambiental regulariza las medidas preventivas, los mandatos de carácter particular y busca fomentar la subsanación voluntaria por parte de los administrados sobre las infracciones que se puedan subsanar. Con ello, se pretende no solo sancionar u pretender percibir recursos pecuniarios por las sanciones impuestas, sino también brindar a los administrados la oportunidad de subsanar la infracción que hayan cometido, en la medida que ello pueda hacerse.

- Por otro lado, encontramos a Burgos Delfino (2017), con su Tesis para optar el Título de Abogado por la Universidad Privada de Piura, que lleva como título “Inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 001-2015-EM por infracción al Principio de Jerarquía Normativa”. Su investigación tuvo como objetivo general analizar desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, la problemática de la entrada en vigencia de las disposiciones para procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión, debido a que ésta vulneraba lo establecido en el artículo 7° de la Ley General de Comunidades Campesinas y el artículo 11° de la Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas. Los objetivos específicos que planteó fueron los siguientes:

- Determinar si por medio de una interpretación auténtica se puede encontrar un significado de la norma jurídica en cuestión, que esté acorde a la Constitución.
- Determinar si un decreto supremo puede contravenir una norma con rango de

ley.

El autor concluye que, no es necesario solicitar la derogatoria, ilegalidad o inconstitucional a todo el Decreto Supremo, sino solamente de los incisos, numerales o párrafos que contravinieran a lo señalado en la Ley. Asimismo, señala que la labor del Poder Ejecutivo y, en este caso, del Ministerio de Energía y Minas es defender la legalidad y constitucionalidad de las normas que se emitan, permitiendo de esta manera que las normas subsanen errores y omisiones que antes no estaban contempladas. En consecuencia, recomienda la emisión de un Decreto Supremo que modifique los artículos inconstitucionales.

- Castillo Córdova (2014), en su investigación titulada “El carácter normativo fundamental de la Constitución Peruana”, desarrollo los siguientes objetivos:
 - ¿Qué valor tiene la Constitución en el logro de esta su finalidad ontológica?
 - ¿Qué grado de vinculación tiene una Constitución con respecto a sus destinatarios?

Así pues, concluye en que la Constitución como norma fundamental, recoge el principio de supremacía constitucional, mediante el cual se considera como norma superior jerárquica a la Constitución, por encima de las demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico. Por ende, para que una Ley o norma reglamentaria sean validas y rijan de manera efectiva, deberán estar acorde a la Constitución. Ningún reglamento podrá enmendar, reformar o modificar lo dispuesto en la Constitución.

Antecedentes Internacionales

- Sanz Rubiales (2014), en su artículo “La Potestad Sancionadora en España”, menciona que desde un enfoque material o sectorial, en España no se cuenta con una ley general del ambiente, por el contrario, la regulación ambiental se encuentra dispersa de acuerdo al sector. Por otro lado, el autor señala que, tanto en la Ley de Procedimiento Española como en la Ley de Procedimiento Administrativo General en el Perú, se incorpora un capítulo que versa sobre el régimen sancionador específico. En ese sentido, ambos países tienen una norma general mínima sobre la cual las leyes sectoriales pueden integrar distinciones pero sin reducir las garantías que la ley general señala en el régimen sancionador.

1.2. Marco Teórico

1.2.1. La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental

Con fecha 03 de febrero de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental. Este Reglamento tuvo como antecedente y derogó a la Resolución de Consejo Directiva N° 016-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.

El actual Reglamento, tiene por objeto uniformizar y regular los criterios para que el OEFA ejerza la supervisión ambiental dentro del marco de lo establecido en el SINEFA y de otras normas, con la finalidad de brindar mayor celeridad en los procedimientos que están bajo la competencia del OEFA, así como eficiencia en el desarrollo de estos.

Ahora bien, luego que se publicara el TUO de la Ley N° 27444, las entidades públicas se encuentran en la obligación de adecuar sus normas y procedimientos de acuerdo a ésta norma, y, de esa manera, proteger el interés general para garantizar con ello los derechos e intereses de los administrados. Es así que, el OEFA con la intención de adecuarse al TUO, modificó el Reglamento de Supervisión Ambiental, con fecha 09 de junio de 2017, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD.

Al respecto, entre otros artículos, se modificó el artículo 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental, el mismo que versa sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos. Sobre el particular, con la modificación se incorpora a la subsanación voluntaria, señalando que:

“[...] si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo”.

Como se puede visualizar, el OEFA contempla la subsanación voluntaria dentro de su Reglamento de Supervisión Ambiental, señalando que la misma deberá ejecutarse antes del inicio del PAS. Sin embargo, el numeral 15.2 del Reglamento, el OEFA señala que:

“Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrear la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado”.

Como se puede apreciar, si bien el OEFA reconoce a la subsanación voluntaria dentro del Reglamento de Supervisión Ambiental, crea una condición para acceder a la misma señalando que, la Autoridad de Supervisión o el Supervisor, no podrá realizar requerimientos alguno a los administrados, de lo contrario, la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario y el administrado no podrá acceder a la misma. Sólo en los casos en que el incumplimiento sea considerado “leve” y el administrado subsane el incumplimiento antes del inicio del PAS, la Autoridad de Supervisión o el Supervisor podrá disponer que se archive el expediente.

Supervisión ambiental

Es una herramienta por medio de la cual el OEFA verifica si el administrado ha cumplido con las normas ambientales y los compromisos asumidos en su Instrumento de Gestión Ambiental.

La función de supervisión se inicia con la etapa de planificación, la cual incluye un conjunto de acciones previas, tales como: identificar las obligaciones que se fiscalizarán al administrado, revisar toda la información que el administrado haya presentado ante la Autoridad de Supervisión, se evalúan las denuncias que pesan sobre la unidad que fiscalizarán, se analizan los informes de monitoreo y se realiza un análisis integral de los mismos, se revisan cuáles fueron los resultados de monitoreos, se revisan las supervisiones previas y cuáles han sido, de ser el caso, las medidas administrativas que en su momento se impusieron a la empresa.

Todo ello se recoge y se incluye en la elaboración del Plan de Supervisión, de acuerdo al Anexo 1 de la RCD N° 005-2017-OEFA/CD y su modificatoria.

En esa misma línea, continua la etapa de ejecución, en la cual se realiza la supervisión presencial en el área de influencia o unidad fiscalizable, sin dar aviso de la misma al administrado. No obstante, sólo en algunas situaciones, la Autoridad de Supervisión podrá dar aviso al administrado de la supervisión, comunicándole el día y la hora en que se llevará a cabo la misma. Posterior a ello, el supervisor elabora el Acta de Supervisión, en la cual se describen todos los hechos que han sido verificación durante la supervisión. Al terminar la supervisión presencial, el Acta deberá ser suscrita tanto por el administrado (o personal que participó) como por el supervisor. En caso el administrado no desee firmar el Acta, esta acción no causa invalidez a la misma y se procede a dejar

constancia de ello. El supervisor tiene la obligación de entregar una copia del Acta al administrado.

En el supuesto que la supervisión no se lleva a cabo, ya sea por obstaculización del administrado o por causas ajenas a éste, en ambos supuestos se elabora de todas maneras el Acta de Supervisión indicándose lo ocurrido o el motivo que impidió su realización, respectivamente.

Finalmente, la supervisión concluye con la etapa de resultados, la cual luego de que se realizó la supervisión y en caso el administrado haya presentado información con la intención de subsanar su incumplimiento, se procede a calificar los presuntos incumplimientos que se han detectado durante la supervisión en leves o trascendentes.

Ahora bien, de acuerdo a la información proporcionada por la Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Supervisión, en lo que va del año 2018 han realizado 18 acciones de supervisión a los responsables de áreas degradadas por residuos sólidos, de acuerdo al siguiente detalle:

Nº	Administrado	Unidad fiscalizable	Departamento	Provincia	Distrito	Fecha De Supervisión
1	Municipalidad Provincial de Cañete	Botadero de nuevo imperial	Lima	Cañete	Nuevo imperial	08-03-2018
2	Municipalidad distrital de cerro azul	Botadero la Cantera	Lima	Cañete	Cerro azul	09-03-2018
3	Municipalidad Provincial de Barranca	Botadero cerro el porvenir	Lima	Barranca	Paramonga	07-03-2018
4	Municipalidad distrital de Asia	Botadero de Sarapampa	Lima	Cañete	Asia	09-03-2018
5	Municipalidad provincial de Huaura	Botadero Pampa Salinas	Lima	Huaura	Huacho	08-03-2018
6	Municipalidad provincial de Oyón	Botadero Yanapacza	Lima	Oyón	Oyón	17-04-2018
7	Municipalidad distrital de Pachangara	Botadero Moroc	Lima	Oyón	Pachangara	18-04-2018
8	Municipalidad distrital de Paramonga	Botadero cerro el porvenir	Lima	Barranca	Paramonga	19-04-2018
9	Municipalidad	Botadera alto	Lima	Cañete	Quilmana	19-04-2018

	distrital de Quilmana	Quilmana				
10	Municipalidad distrital de Chilca	Botadero de Chilca	Lima	Cañete	Chilca	18-04-2018
11	Municipalidad provincial de Huaral	Botadero pampa de los perros	Lima	Huaral	Huaral	17-04-2018
12	Municipalidad distrital de Mala	Botadero Calicanto	Lima	Cañete	Mala	08-08-2018
13	Municipalidad distrital de imperial	Botadero cerro candela	Lima	Cañete	Imperial	09-08-2018
14	Municipalidad distrital nuevo imperial	Botadero municipal	Lima	Cañete	Nuevo imperial	10-05-2018
15	Municipalidad distrital de Chancay	Botadero grita lobos	Lima	Huaral	Chancay	10-05-218
16	Municipalidad distrital del Tambo	Botadero el porvenir	Junín	Huancayo	El tambo	22-08-218
17	Municipalidad provincial de Huancayo	Botadero Mantaro	Junín	Huancayo	Huancan	23-05-2018
18	Municipalidad distrital de san Agustín de cajas	Botadero de Coyllor	Junin	Huancayo	San Agustín	24-05-2018

De otro lado, la Coordinación de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios, en lo que va del año 2018 ha realizado 14 acciones de supervisión, conforme al siguiente detalle:

Sector	Fecha	Administrado	RUC	Fuente de la supervisión	Resultados
Consultoras Ambientales	02-02-18	GMI S.A. de Ingenieros Consultores	20100356270	Otras circunstancias	Archivo por subsanación
Consultoras Ambientales	13-12-18	SGS del Perú SAC	20100114349	PLANEFA	Archivo por cumplimiento
Consultoras Ambientales	15-02-18	Bureau Veritas del Perú SA	20101087566	PLANEFA	Recomendación de inicio de PAS
Consultoras Ambientales	20-02-18	Cesel S.A.	20101064191	PLANEFA	Archivo por cumplimiento
Consultoras Ambientales	22-02-18	Golder Associates	20348233671	PLANEFA	Archivo por cumplimiento

		Perú S.A.			
Consultoras Ambientales	21-03-18	Anddes Asociados SAC	20451530535	PLANEFA	Archivo por cumplimiento
Consultoras Ambientales	22-03-18	EPCM Consulting SAC	20546233481	PLANEFA	Archivo por cumplimiento
Consultoras Ambientales	15-03-18	Ecoplaneación Civil S.A. Ingenieros consultores y constructores	20122670962	Otras circunstancias	Archivo por subsanación
Consultoras Ambientales	10-04-18	Umbrella Ecoconsulting S.A.C.	20511269394	Otras circunstancias	En evaluación
Consultoras Ambientales	23-04-18	Buenaventura Ingenieros S.A.	20100266874	PLANEFA	Archivo por cumplimiento
Consultoras Ambientales	25-04-18	Applus NorcontrolPerú S.A.C.	20545868505	PLANEFA	Archivo por cumplimiento
Consultoras Ambientales	18-04-18	AW Ingenieros Consultores S.A.C.	20544865618	Otras circunstancias	En evaluación
Consultoras Ambientales	22-05-18	MWH Perú S.A.	20380122317	PLANEFA	En evaluación
Consultoras Ambientales	23-05-18	C.I.C.A. Ingenieros Consultores Perú S.A.C.	20475812655	PLANEFA	En evaluación

Subsanación voluntaria

Para tener un contexto más completo de lo que significa la subsanación voluntaria, dividiremos este concepto en dos componentes:

▪ **Subsanación**

La subsanación voluntaria proviene del verbo “subsana”, que, de acuerdo con la Real Academia de Legua, significa:

- Disculpar o excusar un desacierto o delito
- Reparar o remediar un defecto
- Resarcir un daño

Así pues, aplicando la definición señalada al presente caso, podemos concluir que la subsanación implica reparar o resarcir un daño que se ha causado a la Administración Pública o a un tercero involucrado, la misma que no sólo se trata

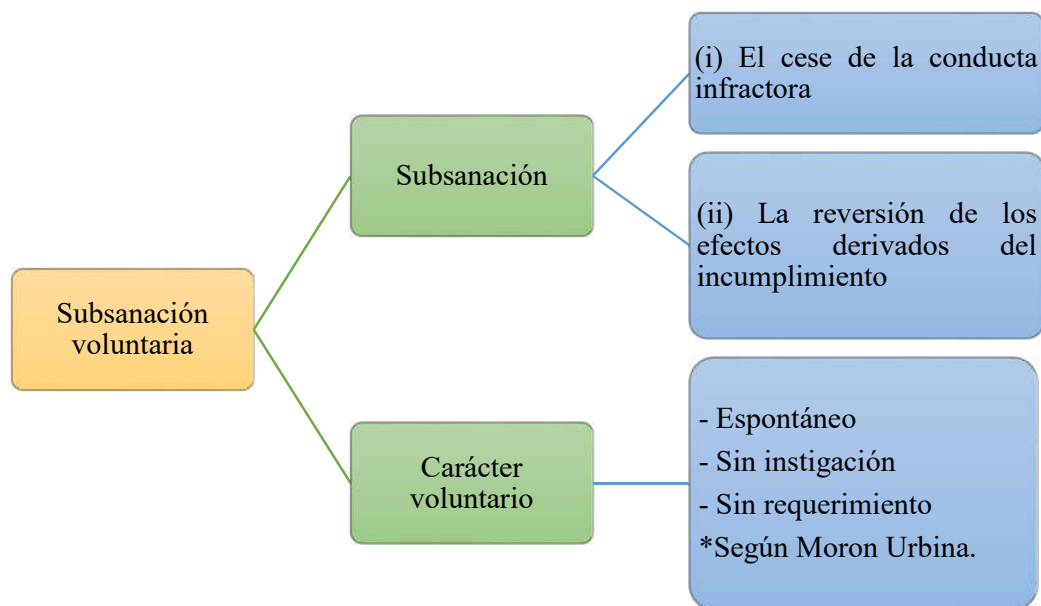
exclusivamente de un arrepentimiento pasivo, sino que, por el contrario, la reparación por parte del administrado debe darse de forma espontánea. Adicional a ello, la subsanación abarca tanto la cesación de la acción indebida, como la reversión de los efectos que haya generado el incumplimiento (daño).

Entonces, de lo anterior expuesto podemos concluir que la subsanación está compuesta por dos acciones: (i) El cese de la conducta infractora; y, (ii) La reversión de los efectos derivados del incumplimiento.

- **Carácter voluntario**

El otro componente es el carácter voluntario de la subsanación, sobre el particular debemos señalar que, según Morón Urbina (2018), no es suficiente con que el administrado subsane el incumplimiento, sino que dicho acto se deberá realizar de manera espontánea, sin que exista instigación o requerimiento alguno por parte de la Administración pública, ya que, en palabras del citado autor, ello invalidaría el carácter voluntario del acto (pág. 744-745).

Finalmente, es preciso señalar que la subsanación y el carácter voluntario son dos componentes concurrentes, es decir, se producen en un mismo tiempo y espacio, de manera conjunta, tal es así que, de acuerdo con Valverde (2017), la ausencia de uno de estos componentes desestima el pedido del administrado de exoneración.



Fuente: Elaboración propia

Antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador

Como se ha explicado anteriormente, la subsanación voluntaria es un acto que realiza el administrado, en el cual, de manera simultánea, coincide la interrupción de la conducta y la reversión de los efectos que se derivan de la misma.

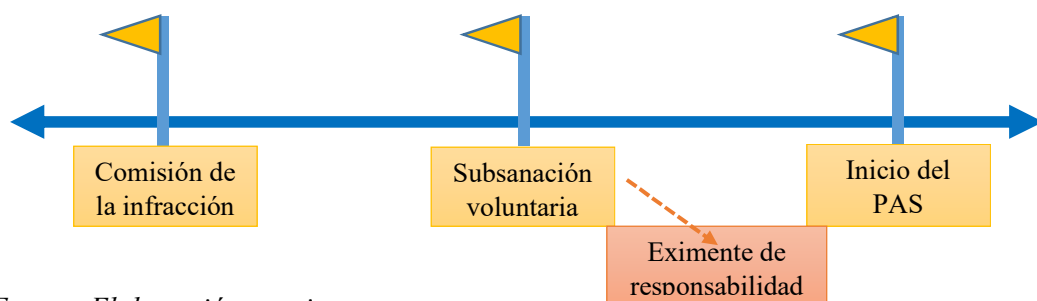
Entonces, es importante plantearse la siguiente pregunta: ¿Es suficiente que se acredite lo anterior para que proceda la subsanación voluntaria como eximente? Pues bien, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1272, para que proceda este beneficio, el administrado deberá efectuar la subsanación voluntaria antes que la Administración Pública dé inicio al procedimiento administrativo sancionador.

No obstante, es importante la siguiente interrogante: ¿De qué manera se determina el inicio de un procedimiento administrativo sancionador? Pues bien, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 253° del TUO de la LPAG, el PAS se inicia de oficio, por propia iniciativa o por consecuencia de orden superior, es decir, petición que es motivada por otras entidades o denuncia.

Así pues, si bien sabemos que la Autoridad tiene potestad para dar inicio a un PAS, ¿En qué momento se materializa el PAS? Para responder ello, en mi opinión, considero

válido lo manifestado por Morón Urbina (2018), el cual señala que, el inicio de un PAS se concreta materializándose por medio de una Resolución que la Autoridad notifica al administrado, con las imputaciones que son materia de investigación, para que con ello el administrado conozca las posibles sanciones que puede acarrear y, por consiguiente, reúna toda documentación que sirva como medio probatorio al momento de elaborar su descargo de defensa.

En ese sentido, para que se aplique la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, éste deberá ejecutarse con anterioridad a la notificación de imputación de cargos.



Fuente: Elaboración propia

Requerimientos efectuados por la Autoridad Supervisora o el Supervisor

En primer lugar, es menester mencionar que la figura de la subsanación voluntaria es vanguardista, por consiguiente, no se tiene abundante información de la misma, así como de los conceptos que son parte de la misma.

Debido a la escasa información que se tiene sobre el significado de “requerimiento de información”, ha sido preciso consultar al OEFA el concepto que tiene del mismo, planteando interrogantes cómo ¿A qué se refiere el OEFA con requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión? ¿Cuál es la definición de requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión? ¿Cómo se puede materializar dichos requerimientos?

Así pues, con fecha 04 de mayo de 2018, el OEFA responde las interrogantes mencionadas líneas anteriores, señalando que, los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión se refieren a el requerimiento de la autoridad, donde se le solicita al administrado la corrección del acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, calificada como incumplimiento leve, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Dicha corrección debe estar adecuadamente

acreditada. En ese sentido, el “requerimiento de la autoridad”, es la actuación del administrado para subsanar el incumplimiento y al momento de haberse solicitado por la Autoridad perdería el carácter voluntario de la subsanación por parte del administrado.

Respecto a la materialización de los requerimientos, el OEFA manifestó que éstos se pueden materializar en el Acta de Supervisión Directa o en otros documentos que contengan el pedido expreso al administrado de realizar acciones para subsanar el incumplimiento. Asimismo, las recomendaciones, observaciones y la indicación del presunto incumplimiento constituirán un requerimiento de la autoridad, si en ellas se señalan las acciones que debe realizar el administrado para subsanar el incumplimiento.

Por otro lado, el OEFA establece que el "requerimiento de la autoridad" no sólo se efectúa a través de las medidas administrativas a las que hace referencia el artículo 22° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión, sino que en el marco de lo establecido en el artículo 15° del mismo cuerpo legal, también comprende la exigencia del administrado - de realizar acciones con el fin de subsanar el incumplimiento detectado-ya sea que correspondan a un requerimiento formulado en campo (durante la supervisión) o antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, ante la inacción del administración para subsanar el incumplimiento detectado.

En ese orden de ideas, podemos concluir lo siguiente:

➤ **¿Qué se entiende por “requerimientos de la administración”?**

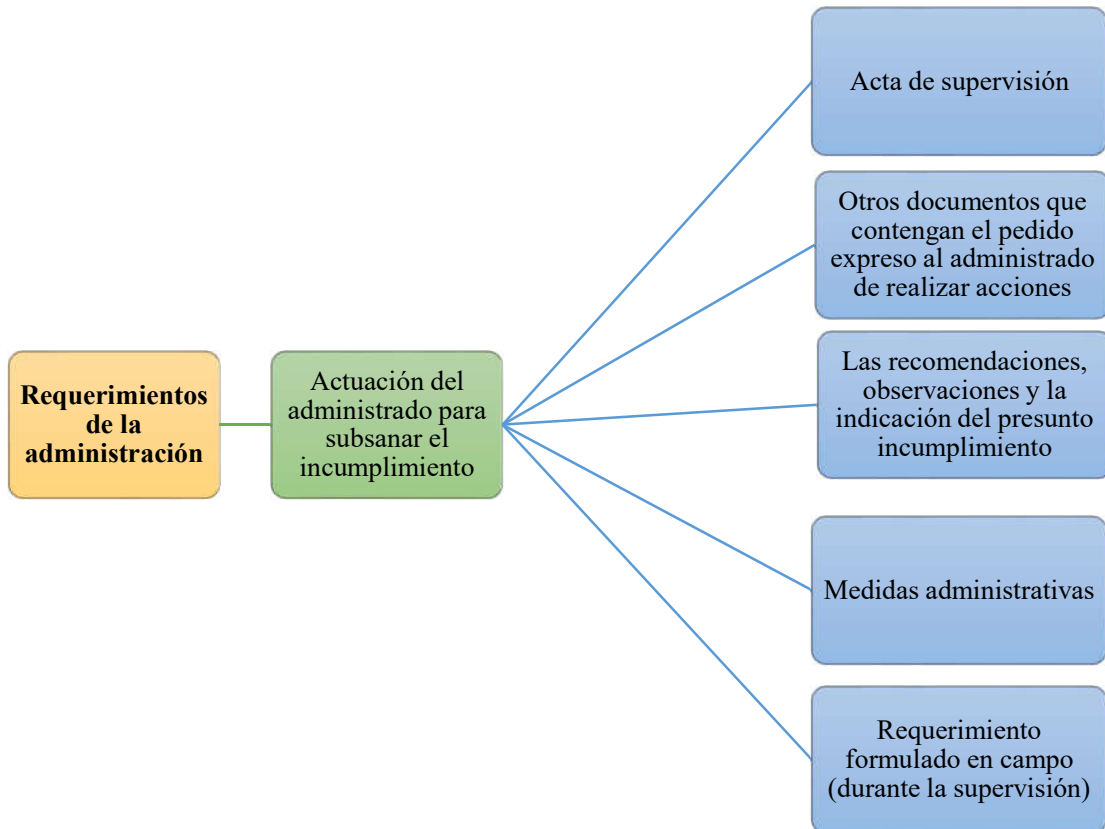
Es toda actuación del administrado para subsanar el incumplimiento de la obligación ambiental materia de discusión.

➤ **¿Cómo se materializan los “requerimientos de la administración” en la práctica?**

De acuerdo con la información brindada por el OEFA, los requerimientos se materializan en:

- El acta de Supervisión
- Otros documentos que contengan el pedido expreso de la Administración Pública hacia el administrado, solicitándole a éste realizar acciones para cumplir con sus obligaciones ambientales.

- Recomendaciones, observaciones e indicaciones que la Administración Pública o el Supervisor realiza al administrado.
- Medidas administrativas contempladas en el artículo 22° de la RCD N° 005-2017-OEFA/CD.
- Requerimiento formulado por el Supervisor en campo (durante la supervisión).



Fuente: Elaboración propia.

Incumplimientos de obligaciones ambientales

Se refiere a la falta de cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte del administrado, las mismas que han sido contempladas en su Instrumento de Gestión Ambiental. Al respecto, la RCD N° 005-2017-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental y su modificatoria, clasifican los incumplimientos en:

- **Incumplimientos leves**

Se consideran como tales, los que involucren un riesgo leve o el incumplimiento de obligaciones formales (como la presentación de Informes de monitoreo,

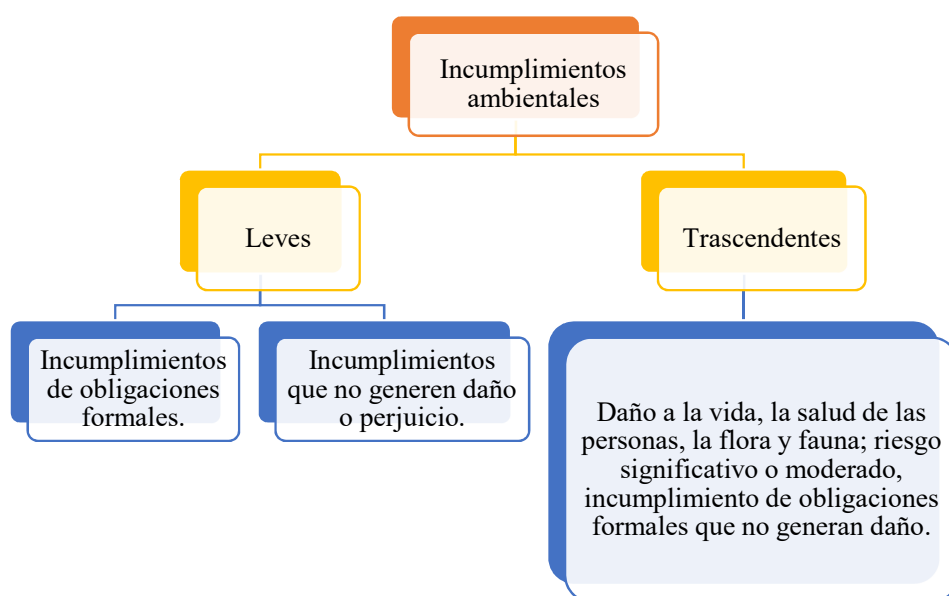
Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos, etc.), o incumplimientos que no generen daño o perjuicio.

▪ **Incumplimientos trascendentes**

Se consideran como tales, a los incumplimientos que involucran:

- Daño a la vida o a la salud de las personas
- Daño a la flora o fauna
- Riesgo significativo o moderado
- Incumplimiento de obligaciones formales que ocasionen daño o perjuicio

Para este tipo de incumplimiento, se determinará el riesgo aplicando la Metodología para la estimación del riesgo ambiental, que forma parte del Reglamento de Supervisión Ambiental en el Anexo 4 de dicho texto normativo.



Fuente: Elaboración propia

Procedimiento Administrativo sancionador del OEFA

Es el conjunto de actos por medio de los cuales se investiga una o varias posibles comisiones de infracciones administrativas, las cuales han sido originadas por el administrado que incumple sus obligaciones ambientales. Durante el desarrollo del presente procedimiento, se prueba la responsabilidad del administrado, pudiéndose imponerle sanciones y, si corresponde, medidas correctivas. Adicional a ello, la el OEFA podrá dictar medidas cautelares, ya sea antes de iniciar el procedimiento o una

vez iniciado, ello con el fin de garantizar la Resolución Final y la aplicación de las multas coercitivas como medio de ejecución forzosa.

En el OEFA, los órganos encargados de este procedimiento son:

- Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (Primera instancia)
- Tribunal de Fiscalización Ambiental (Segunda instancia)

Ahora bien, el procedimiento administrativo sancionador se desarrolla en fases, a continuación, trataremos cada una de ellas:

1) Imputación de cargos

Se inicia con la notificación de la Resolución que señala la imputación de los cargos contra el administrado sujeto de investigación, éste documento deberá contener una descripción clara de los actos u omisiones que pudiesen calificar como infracciones, las normas que tipifican dicha infracción, las sanciones que acarrea el administrado, el plazo para que éste presente su escrito de descargos, entre otros aspectos relevantes.

La imputación de cargos es realizada por la Autoridad Instructora, teniendo como base el Informe de Supervisión, el cual es elaborado por la Dirección de Supervisión del OEFA.

2) Presentación de los descargos

En un plazo de 20 días hábiles contados desde la notificación de la Resolución de imputación de cargos, el administrado deberá presentar su escrito de descargos y, si así lo requiere, solicitar el uso de la palabra. En caso el administrado reconozca su responsabilidad en el escrito de descargos, esta acción se considerará como un atenuante para la imposición de la sanción.

Asimismo, en el escrito de descargos el administrado puede alegar que, de acuerdo al numeral 12.2 de la RCD N° 027-2017-OEFA/CD, la multa que puede acarrear el administrado no deberá ser mayor al 10% del ingreso bruto anual que haya captado el administrado el año anterior a la fecha en que cometió la infracción imputada por el OEFA.

3) Actuación de pruebas

La actuación de pruebas podrá ser dispuesta por la Autoridad Instructora de oficio o a pedido de parte.

4) Informe Final de Instrucción

Este Informe es emitido por la Autoridad Instructora, en el cual de manera motivada, deberá concluir en cuáles han sido las conductas que han sido probadas y consideradas como constitutivas de infracción. Asimismo, deberá contener la sanción a ser impuesta y la norma que la tipifica o el archivo del expediente, así como las medidas correctivas dictadas, de ser el caso.

Una vez elaborado el Informe, la Autoridad Instructora lo remite a la Autoridad Decisora, con la finalidad de que ésta última, siempre que considere oportuno, pueda establecer que el administrado realice ciertas actuaciones que sirven como complemento para resolver el PAS.

Ahora bien, en el Informe se puede concluir lo siguiente:

- i. En caso la Autoridad Instructora concluya que existe responsabilidad administrativa por parte del administrado, ya sea de una infracción o más, será la Autoridad Decisora quien notifique al administrado el Informe, para que éste en un plazo de 10 días hábiles presente su escrito de descargos. Dicho plazo se contará desde el día siguiente de la notificación del Informe, pudiendo por única vez otorgársele al administrado una prórroga de 5 días hábiles.
- ii. En caso la Autoridad Instructora concluya que no existe responsabilidad administrativa, recomendará que se archive el expediente.

5) Informe oral

La Autoridad Decisora podrá solicitar, ya sea de oficio o de parte, una cita para que los administrados puedan exponer sus posturas exponiendo sus argumentos.

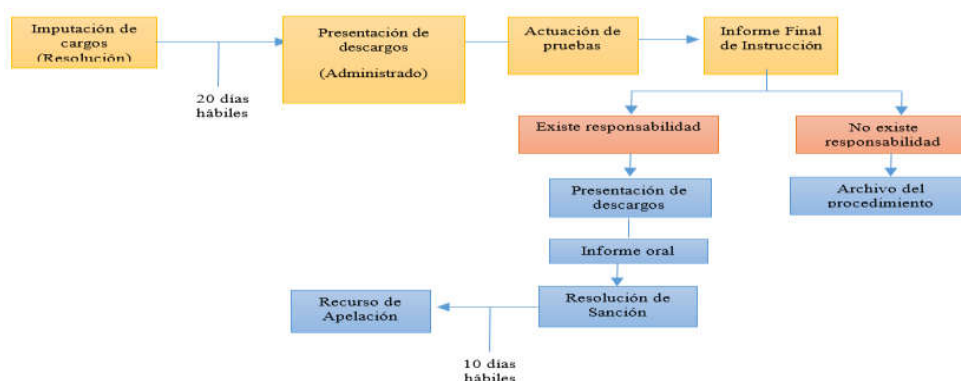
6) Resolución de Sanción

La Autoridad Decisora es la encargada de emitir el pronunciamiento final en el cual se determina si existe o no responsabilidad administrativa por parte del administrado sobre los hechos que le han sido imputados. Si se declara que el administrado es

responsable administrativamente, éste podrá cumplir con las medidas que le han sido impuestas o presentar un recurso de reconsideración o apelación.

7) Apelación

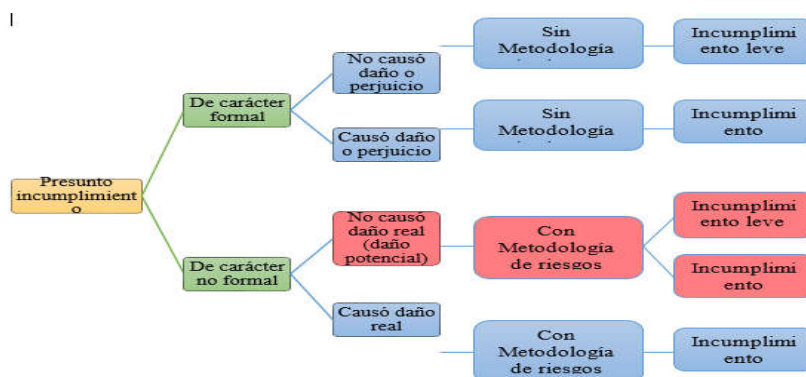
El administrado tendrá un plazo de 15 días hábiles para interponer un Recurso de Apelación, en caso no se encuentre conforme con las medidas correctivas o sanción impuesta. Dicho Recurso será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, el cual podrá declarar la nulidad, revocar o confirmar, total o parcialmente la resolución apelada.



Fuente: Elaboración propia.

Metodología para la estimación del riesgo

Es preciso señalar que, para determinar el riesgo de los incumplimientos trascendentes se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 4 de la RCD N° 005-2017-OEFA/CD.



Fuente: Elaboración propia.

1.2.2. El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

Con fecha 11 de abril de 2001, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “LPAG”), la cual estuvo vigente desde el 11 de octubre de 2001. Dicha Ley pretendía (en aquel entonces) dotar a las autoridades administrativas de una mayor comprensión del procedimiento administrativo, así como facilitar el acceso a los administrados sobre sus derechos. Además, pretendía que la actuación de la administración pública se basara en valores democráticos y constitucionales, para con ello lograr mayor acierto y eficacia en su aplicación.

Entonces, si bien se avanzó mucho en lograr los objetivos antes planteados, luego del tiempo transcurrido, ha sido necesario modificar el texto normativo de la LPAG. Teniendo en cuenta que, del análisis regulatorio que realizó la OCDE del Perú, siguiendo sus recomendaciones (tales como la simplificación administrativa), se publicó el TUO de la LPAG, introduciendo cambios formales, modificando algunas instituciones que se tenían previstas, incorporándose precisiones y conceptos que hasta entonces no habían sido recogidos en el cuerpo normativo (o por lo menos, formalmente no habían sido plasmadas), fortaleciendo con ello las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Principio de jerarquía normativa

El artículo 51° de la Constitución Política del Perú de 1993, señala que “La Constitución prevalecerá sobre toda norma legal; y, la Ley, sobre las normas jerárquicamente inferior” (p. 13). Consecuentemente, García Toma (2015) menciona que este Principio “Implica respetar a la Constitución para el funcionamiento adecuado del orden público que la misma establece” (p. 6). Así, tenemos que una norma será jerárquicamente superior a otra, cuando la validez de la segunda depende de la primera.

Este Principio comprendido desde una perspectiva basada en la cadena de validez de las normas, se entiende como subordinación escalonada, es decir, la norma inferior encuentra su validez en la norma superior. Como bien señala Fernández Segado (1992), la pirámide jurídica “determina la jerarquización entre la diversidad normativa, es decir, una norma de rango inferior no puede, de ninguna manera, oponerse otra de rango superior” (p. 8). En ese sentido, el ordenamiento adoptará una organización jerarquizada, en cuya cima se sitúa la Constitución.

Los requisitos para condicionar la validez de una norma por otra, son los siguientes:

- **Relación ordinamental:** Las normas vigentes se encuentran dentro de un mismo ordenamiento.
- **Conexión material:** Cuando existe un nexo entre el contenido, objeto o ámbito donde actuara una norma superior y otra inferior, emerge la preferencia jerárquica.
- **Intersección normativa:** Emerge la preferencia jerárquica cuando la competencia regulatoria de una norma, es contraria al contenido de otra.

En efecto, para que una norma de categoría superior pueda cumplir de manera válida su función, es importante que la misma no sea contrariada por otra que la regula.

Ahora bien, existen tres tipos de normas en nuestra organización jerárquica normativa:

- **Las normas productoras:** Son aquellas normas que exteriorizan la actuación de un Poder Legislativo, promoviendo por un lado, la creación de normas, y condicionando las mismas a la jerarquía normativa. Así tenemos a la Constitución y leyes.
- **Las normas ejecutoras:** Estas normas cumplen lo que se encuentra estipulado en una norma productora. Por ejemplo, las resoluciones.
- **Las normas ejecutoras-productoras:** Son las normas que realizan las acciones mencionadas en los párrafos precedentes.

De lo expuesto, se colige que mediante el Principio de jerarquía normativa se puede garantizar la validez de las normas jurídicas categorialmente inferiores. No obstante, la invalidez es la consecuencia de la infracción del Principio del Principio de jerarquía normativa.

La Pirámide de Hans Kelsen

En un sistema del derecho que, por medio de una pirámide, trata de especificar el orden de acuerdo a la jerarquía de las normas que rige en la sociedad. Acorde a nuestra Constitución, la distribución jerárquica de nuestras normas es de la siguiente manera:

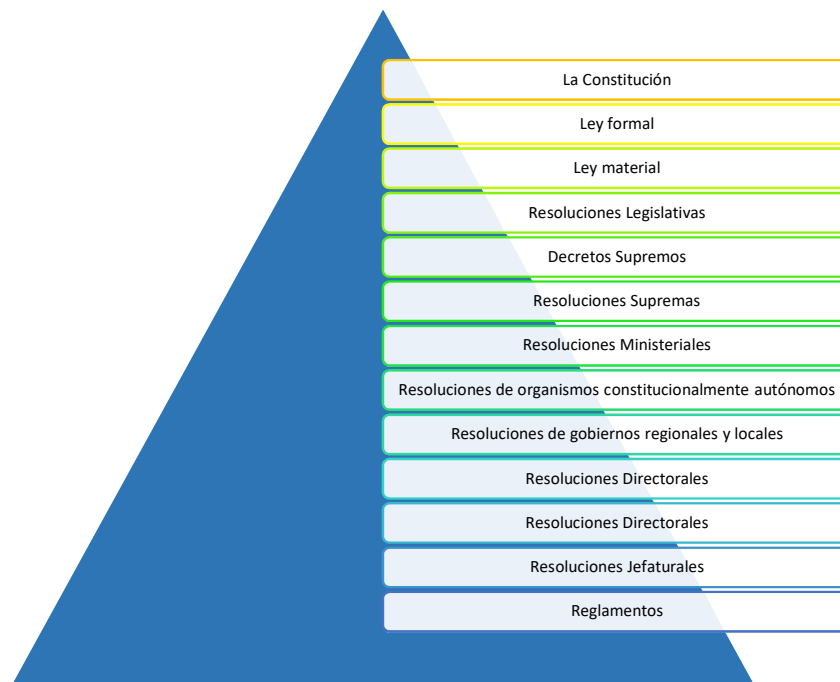


Figura 1. Pirámide de Kelsen según nuestra Constitución.

Ahora bien, como se puede apreciar de la pirámide, la Ley, entiéndase a ésta como una norma de carácter general y obligatorio, se encuentra en una posición superior a una Resolución Directoral, que es emitida por los Directores administrativos en función a las funciones que le han sido atribuidas mediante el Reglamento de Organización y Funciones.

Es así que, a través de la Pirámide de Kelsen, se logra dar mayor importancia al cumplimiento obligatorio de la Constitución por encima de las demás normas, además de sistematizar el ordenamiento jurídico, especificando cual es la correcta aplicación de la norma en función a su jerarquía.

Marco Histórico

Se podría afirmar que el movimiento ecologista nació hace siglos como un medio de respuesta a la industrialización. Así pues, la poesía romántica inglesa durante el siglo XIX elogiaba la belleza de la naturaleza. Posterior a ello, los estragos que dejó la Segunda Guerra Mundial promovieron el temor a la contaminación que provenga de la radiación mortal. Así pues, el movimiento ecologista fue ganando espacio y velocidad, tal es así que, en el año de 1962, Rachel Carsos publicó un libro titulado “Primavera silenciosa”, el cual desarrollaba el peligro del uso en el sector agrícola de los plaguicidas

sintéticos. En dicho libro, la autora hizo énfasis en la necesidad de respetar nuestro ecosistema, ya que con ello protegemos la salud humana y el medio ambiente.

Luego de ello, en el año de 1969, las personas pudieron ver por primera vez imágenes de la Tierra vista desde el espacio, este acto icónico conmovió a la humanidad entera por lo simple y hermoso que es el planeta tierra. Además, les hizo darse cuenta de que vivimos en un ecosistema frágil. Es así como, la humanidad comenzó a concientizarse sobre la responsabilidad que tenemos frente al medioambiente.

Al concluir la década de los sesenta, que por cierto fue una época muy agitada, el enfoque medioambiental empezó a ponerse en práctica, concluyendo inclusive en que se convirtió en un fenómeno global, ello debido a que la preocupación por parte de los ciudadanos sobre su salud y la utilización sostenible de los recursos que nos brinda la tierra cada vez era mayor. Tal es así que las Naciones Unidas, en 1972, convocaron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la ciudad de Estocolmo. Esta conferencia fue la primera que se realizó para abordar temas ambientales, marcando un hito en la historia de la regulación del medioambiente en adelante (Martínez Gloria, 2017).

Marco filosófico

La filosofía del medio ambiente nuevamente volvió a emerger en la década de 1970. El principal valor que tiene este tipo de filosofía es argumentar de modo persuasivo que toda actuación decisiva por parte de la humanidad en materia ecológica es de naturaleza ética.

Karl Marx, avisaba que el dominio del hombre sobre la naturaleza se basa en que el primero conoce las leyes de la naturaleza y puede aplicarlas de manera consecuente. En caso el hombre pasará por alto dichas leyes, podía pasar dificultades que no serían fáciles de resolver.

Por otro lado, Friedrich Engels planteaba que el hombre modifica a la naturaleza para que ésta le sirva, logrando así dominarla. No obstante, el hombre no debe celebrar sus victorias sobre la naturaleza, pues ésta siempre sabe tomar su venganza (Quintero y Fonticiella, 2012).

Marco conceptual

1.3. Formulación del problema

Para definir el problema de investigación, es preciso citar a Namakforoosh, el cual sostiene lo siguiente:

“Un problema es un estímulo intelectual llamado por una respuesta en la forma científica, [...] para que una pregunta sea investigable, esta debe ser de naturaleza tal que la observación y recopilación de datos en el mundo real puedan dar respuesta.” (2006, p. 61).

Por otro lado, Kerlinger y Lee (como indica Hernández et. al. 2014, p. 36), determinaron que los criterios para plantear adecuadamente un problema de investigación son los siguientes:

- El problema debe expresar una relación entre dos o más conceptos o variables.
- El problema debe estar formulado como pregunta, claramente y sin ambigüedad; por ejemplo, ¿Qué efecto...? ¿En qué condiciones...? ¿Cuál es la probabilidad de...? ¿Cómo se relaciona...con...?

El planteamiento debe implicar la posibilidad de realizar una prueba empírica. Un problema correctamente planteado esta parcialmente resuelto, a mayor exactitud tendremos más posibilidades de obtener una respuesta, aquí se establece la dirección del estudio y la determinación de los objetivos, en la formulación del problema se precisa

Categorías	Concepto
La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental	Es una figura que, en el Reglamento de Supervisión Ambiental, sólo permite al administrado subsanar infracciones ambientales de categoría leve, permitiendo el archivo de las mismas. Así pues, reconoce la subsanación voluntaria contemplada en el TUO de la LPAG, pero crea una condición para acceder a la misma.
El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444	Son recopilaciones normativas – que en un solo cuerpo normativo ordenado y compilado – recogen disposiciones normativas preexistentes.

exactamente cuál es la idea central a investigar.

Por ello, en el presente trabajo de investigación se ha planteado las siguientes interrogantes:

Problema general

¿De qué manera la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444?

Problema específico 1

¿Cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?

Problema específico 2

¿De qué manera los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor ambiental vulnera al administrado?

1.4. Justificación del estudio

Justificación teórica

El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1272, que modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, incorporando el literal f) al artículo 236-A, correspondiente a los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

Posterior a ello, con fecha 20 de marzo de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual contempla en el artículo 255° los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

Conforme a lo establecido en este numeral del TUO de la Ley N° 27444, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

Siendo ello así, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, “DFSAI”), en aplicación a lo dispuesto en la Ley comenzó a analizar los hallazgos encontrados en las supervisiones posteriores al 22 de diciembre de 2016, a efectos de velar por el cumplimiento de las obligaciones ambientales, junto con la intención de promover subsanaciones voluntarias antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

En esa misma línea, el OEFA con la finalidad de simplificar el procedimiento de la supervisión, dotarlo mayor celeridad y eficiencia; así como, uniformizar los criterios en el desarrollo de las actividades de la función de supervisión, con fecha 03 de junio de

2017 emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental.

El objetivo del Reglamento es unificar y regular criterios para el ejercicio de la función de supervisión, en el marco de lo establecido por el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y de otras normas que le atribuyen dicha función al OEFA. Sin embargo, con fecha 09 de junio de 2017, el OEFA con la intención de precisar los artículo 14° y 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental que regulan la subsanación y clasifica los incumplimientos detectados en leve y trascendentes, modifica el Reglamento mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD.

Ahora bien, dicha Resolución modifica el artículo 15° del Reglamento de Supervisión, determinando las siguientes disposiciones normativas:

- (i) Incorpora el literal f) del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, señalando que, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento de compromisos ambientales que el titular se hubiera obligado a cumplir en su Instrumento de Gestión Ambiental, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión.
- (ii) En caso la Autoridad Supervisora o supervisor realice algún requerimiento al administrado, disponiendo alguna actuación sobre el incumplimiento de una obligación, se pierde la subsanación voluntaria.
- (iii) Excepcionalmente, en caso el incumplimiento de una obligación sea calificado como “leve” y el administrado prueba su corrección, se dispondrá el archivo del expediente.

Por lo anterior expuesto, podemos verificar que la modificación recoge a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, condicionando su pérdida al requerimiento que realice la autoridad de supervisión o supervisor, situación que no está estipulada en el TUO de la Ley N° 27444.

Entonces, la importancia de este proyecto de investigación se centra y se justifica en criterios como la conveniencia, la cual hace referencia a la funcionalidad y a la razones por las cuales sirve dicha investigación. Se justifica por tal aspecto, debido a que es necesario analizar la vulneración del Reglamento de Supervisión Ambiental hacia el

TUO de la Ley N°27444, debido a que ésta última es una norma jerárquicamente superior al Reglamento, por lo tanto, la norma de menor jerarquía no puede ir en contra de la naturaleza, fines y límites del TUO, ni condicionar el acceso a la subsanación voluntaria, ya que ello conllevaría a que el administrado asuma los costos de un procedimiento administrativo sancionador.

Justificación práctica

En la actualidad es necesario analizar el criterio de regulación que el OEFA viene desarrollando y contemplado en sus normas, con el fin de corroborar si éstas se rijan acorde a la Constitución y demás normas.

Para ello es importante determinar en la práctica, cómo se está aplicando la subsanación voluntaria en las Resoluciones Directorales emitidas por DFSAI, para corroborar si se aplica en su totalidad la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, tal como se señala en el TUO de la Ley N° 27444, o si, por el contrario, se está condicionando el acceso a la misma conforme la modificación del Reglamento de Supervisión Ambiental.

A partir de esa información se podrá verificar la aplicación de la subsanación voluntaria en el caso concreto y la decisión que tuvo la autoridad supervisora al momento de interpretar la norma y aplicarlas, vulnerando el principio de jerarquía normativa en caso motive su decisión en una norma de menor jerarquía, contrariando el TUO de la Ley N° 27444.

Justificación metodológica

El trabajo de investigación está realizado bajo los lineamientos que exige un tipo de estudio cualitativo, toda vez que se tendrá por objetivo construir el conocimiento, encontrando sustento en las características de los fenómenos que se originan de la realidad y normalizar los resultados obtenidos, no existiendo ningún tipo de manipulación de los datos que hayan podido ser recogidos como producto del trabajo de investigación.

Será por ello necesario seguir los parámetros establecidos por el modelo de investigación elegido, el que permitirá la confiabilidad de los futuros resultados obtenidos.

Relevancia

Según Carrillo (1995), la relevancia es aquello que resulta destacable pues se obtienen conocimientos nuevos, logrando así ser de gran importancia por su contribución al estudio de investigación (pág. 67).

En ese sentido, podemos concluir de lo indicado por Carrillo que, la relevancia es lo más importante de la investigación, pues explica las razones de esta, cuestionándose para quienes resultarían útil los nuevos conocimientos adquiridos.

Teniendo ello como base, es preciso manifestar que la presente investigación busca dar mayor relevancia al análisis normativo que el OEFA, como autoridad administrativa, realiza sobre las normas, y su aplicación en casos determinados, los mismos que deben estar sujetos al ordenamiento constitucional vigente. Por ello la importancia de la presente investigación, puesto que pretende salvaguardar los derechos de los administrados, enfrentando dos textos normativos, argumentando que uno de ellos crea condiciones menos favorables para el administrado y vulnera el principio de jerarquía normativa.

Contribución

El presente trabajo de investigación pretende contribuir con la sociedad, respecto al análisis normativo que se ha dejado de lado en los últimos años, basándose en la aplicación mecánica de la normativa, situación que no debe darse jamás en ningún escenario dentro de la carrera de derecho. Así pues, la presente investigación pretende analizar y reflexionar sobre cómo las distintas entidades reguladoras aplican la normativa vigente, creando nuevas condiciones no contempladas en normas de mayor jerarquía, vulnerando el derecho de los administrados y el ordenamiento jurídico vigente.

1.5. Supuestos u objetivos de trabajo

Objetivos

Según Quezada (2010), el objetivo general de una investigación “se enmarca en el título de la misma y se dispersa, en objetivos específicos o propósitos de comprobación y descripción de las variables de estudio” (p. 52).

Podemos decir entonces que los objetivos para un planteamiento de problema, son la declaración de los fines y propósitos de la investigación, la determinación de las

causas, y la explicación del porqué de la investigación, lo que sirve para abrir nuevas áreas de interés.

En ese sentido, la presente investigación tuvo los siguientes objetivos:

Objetivo general

- Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Objetivos específicos

1. Explicar cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa.
2. Explicar de qué manera los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor ambiental vulnera al administrado.

Supuestos

Según Hernández et al (2014), las hipótesis son respuestas provisionales a las preguntas de una investigación, por ende, sirven como guías para el desarrollo de la investigación, para luego examinar si se aceptan o no tales hipótesis (p. 104).

De ello podemos concluir que, en una investigación, los supuestos son posibles afirmaciones que deberán ser demostradas, siendo posibles razones de los hechos que se pretenden estudiar.

Al respecto, la presente investigación tuvo los siguientes supuestos:

Supuesto general

- El Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, toda vez que no reconoce a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, tal como estipula el TUO de la Ley N° 27444, sino que, por el contrario, crea una condición para acceder a la subsanación voluntaria, estableciendo que la autoridad de supervisión o el supervisor, no debe realizar requerimiento alguno para la actuación del incumplimiento de alguna obligación ambiental por parte del administrado, situación que no está contemplada en el TUO de la Ley N° 27444.

Supuestos específicos

1. El Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa, toda vez que contempla condiciones menos favorables para el administrado, las mismas que no se encuentran estipuladas en el TUO de la Ley N° 27444. Por ende, dicho Reglamento es contrario a la naturaleza, fines y límites de la Ley.
2. Los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor ambiental vulneran a los administrados, debido a que no solo le condiciona el acceso a la subsanación voluntaria, sino que, en caso la autoridad o el supervisor realice dichos requerimientos, obliga al administrado a asumir los costos de un procedimiento administrativo sancionador.

II. MÉTODO

Según Quezada (2015), sobre la metodología precisaba que, “Es importante que la investigación en conjunto obtenga resultados con un alto grado de confiabilidad y sobre todo, precisión. Así pues, la metodología forma un conjunto de procedimientos que tienen como fin dar una respuesta al problema planteado con mayor eficiencia” (p. 31).

En ese sentido, la metodología son los procedimientos que en conjunto, es el trabajo de muchos años de estudio que el hombre ha aportado mediante la ciencia de la investigación. Es decir, el primer resultado científico con el tiempo se ha ido perfeccionando con los aportes de otros investigadores, lo que trae consigo una mayor exactitud del resultado al problema que se pretende resolver.

Por lo expuesto, podemos afirmar que la metodología se beneficia entre mayor sean los estudios que se haga respecto a un problema, debido a que mejora la eficiencia para darle solución al problema, logrando así perfeccionar el conocimiento que se tiene hasta entonces.

2.1. Enfoque de la investigación

La presente investigación se elaboró mediante un enfoque **CUALITATIVO**. Al respecto, según Sampieri (2014), en esta investigación “Podemos tener interrogantes, antes, durante o después de recolectar datos y analizar los mismos. En ese sentido, en caso tengamos preguntas previas a la etapa de investigación, podremos perfeccionarlas en el desarrollo de la misma. Es decir, el investigador por medio de una entrevista a una persona, de la información que obtenga realizará el análisis y sacará conclusiones, y así sucesivamente hasta entender el problema que estudia” (p. 42).

El investigador puede revisar datos, juntar a un grupo determinado de personas para discutir un problema, realizarles preguntas abiertas, consultarle sobre sus experiencias personales, lo que le permitirá entender el modo de ver de la sociedad respecto a la realidad problemática. Así puedes, si en caso el investigador tenía preguntas previas a la recolección de datos, mientras avance la investigación tendrá mayores interrogantes sobre su problema.

Finalmente, Sampieri (2014) manifiesta que este tipo de estudio “(i) Es naturalista, pues es el ambiente natural y quehacer diario donde estudia a las personas; y, (ii) Es interpretativo, pues la percepción de cada persona que ha entrevista, conlleva a que el investigador encuentre sentido al problema (p. 43).

Para el presente investigación, se utilizará este tipo de estudio por ser el adecuado para dar respuesta a nuestro problema, debido a que es el idóneo para la recopilación de información y la formulación de hipótesis que a lo largo de la investigación pueden originarse, para concluir en la interpretación sistemática de todos los conceptos adquiridos, lo que permitirá obtener una respuesta a nuestro problema.

2.2. Diseño de investigación

Según Kerlinger (2002), “El diseño está orientado a conseguir datos importantes sobre el problema que se ha planteado” (p. 83). En sentido, tenemos que el diseño de investigación es una Plan que permite al investigador recopilar información que ayudara a la respuesta del problema planteado. Para tener un ejemplo, en el Plan se establecerá cuántas observaciones se deberán conseguir, como se miden las variables, a cuántas personas se entrevistara, etc. Es decir, sirve como guía para el desarrollo de la investigación.

La presente investigación se abarcó en base a la **TEORÍA FUNDAMENTADA**. Esta teoría se originó en la Escuela de Sociología en Chicago, fueron Glaser y Strauss quienes en el año de 1967 aplicaron esta teoría como un método de investigación. Este tipo de teoría parte de antecedentes e hipótesis particulares previas para demostrar conclusiones generales, a partir de la recopilación de información. Es decir, se empieza desde lo particular para luego pasar a lo general.

Por ello, es importante dejar de lado los prejuicios sociales al momento de realizar las entrevistas debido a que, la información que nos brinden las personas involucradas en la problemática, servirán para comprender porque sucede nuestro problema.

En resumen, en la presente investigación se aplicó la teoría fundamentada, ya que nos permitió crear una respuesta basada en la realidad problemática tal y como se presenta, buscando que la interpretación que se le dio a las respuestas, haya sido fiel a las manifestaciones que los entrevistados nos brindaron.

2.3. Tipo de investigación

Para la presente investigación, el tipo de investigación que se planteó ha sido **BÁSICA-DESCRIPTIVA**. Para un mayor entendimiento del porqué se planteó este tipo de investigación, es necesario mencionar lo siguiente:

a) Básica

Este tipo de investigación también se determina como pura o dogmática. Se lleva a cabo con la finalidad de idear y profundizar nuevas teorías o modificar las ya existentes, adentrándose en las relaciones sociales que se inician en el núcleo de la sociedad (Carrasco, 2010, p.49).

b) Descriptiva

Los estudios descriptivos tendran como proposito especificar un panorama exacto de cualquier fenomeno que este sujeto a un analisis, con el objetivo de formular estrategias operativas, conociendo las variables asociadas y señalando de esta forma las bases para evaluar sus relaciones (Hernandez et al, 2014, p.92).

Concordamos con lo anteriormente expuesto por los autores, ya que la meta de esta investigación no solo consiste en la recolección de información de las teorías ya existentes, sino también en la identificación de las relaciones que existen entre las categorías investigadas.

2.4. Métodos de muestreo

Según Sampieri (2014), la muestra es “El subconjunto que se extrae de la población de la investigación, y, además, debe mostrar características comunes con la población para realizar generalizaciones.” (p. 208). Aquí no es importante la cantidad, sino más bien la calidad pues lo fundamental es la contribución de los participantes, entrevistados, etc., ya que de ello depende responder las preguntas que se han planteado en la investigación.

a) Tipo de muestra

Para la presente investigación se aplicará una muestra no probalística, utilizando como tipo de muestra, la **MUESTRA DE EXPERTOS**. Este tipo de muestra, según Sampieri (2016), “Es frecuente en investigaciones de enfoque tanto cualitativo como exploratorio, para poder crear supuestos con mayor precisión. Por ejemplo, si se pretende conocer el rol de las mujeres en taller de mecánica automotriz, se deberá entrevistar a un número determinado de mujeres (muestra) que ejerzan esta actividad, para poder entablar una conversación sobre sus sueldos, su participación en este rubro, entre otros temas” (pág. 387).

Por lo expuesto, el presente trabajo de investigación tendrá como muestra de expertos especialistas en derecho ambiental, derecho administrativo, derecho constitucional y/o argumentación jurídica, y titulares de proyectos de inversión que se encuentren bajo la competencia del OEFA.

b) Escenario del estudio

Para el presente trabajo de investigación, se utilizó como escenario del estudio el espacio donde se llevó a cabo la entrevista, por ende, es importante precisar que ello dependerá del lugar donde la persona calificada para la entrevista ha decidido se realizar la misma.

Al respecto, debemos señalar que en el caso de los Socios Senior de Estudios de Abogados, la entrevista se realizará en el directorio, oficinas o despachos de sus respectivos Estudios.

Asimismo, en cuanto a los titulares de proyecto de inversión que se encuentren bajo la competencia del OEFA, la entrevista se realizará en sus respectivas empresas, en la oficina, sala o despacho que los titulares indiquen.

Finalmente, los abogados serán entrevistados en los lugares de su elección, con el fin de brindarles mayor comodidad y flexibilidad de acuerdo a sus tiempos.

c) Caracterización de sujetos

Al sujeto de la investigación lo identificamos como el científico, académico o investigador que tiene la responsabilidad de estudiar el problema de la investigación, para brindar soluciones a la sociedad, cubriendo sus necesidades a través del estudio.

El sujeto es capaz de emitir juicios críticos, producir conceptos e imágenes, es pues, la persona que organiza símbolos, cifras y prototipos, como instrumentos que exteriorizan la realidad.

Los sujetos de la presente investigación son abogados especialistas en la materia, los cuales ayudaron a esclarecer el problema planteado. Actualmente tienen una larga trayectoria laboral, la misma que data de una experiencia mayor a 3 años, lo cual considero fue fundamental para poder dilucidar la presente investigación, ello debido a

que los casos que han podido ver los especialistas a lo largo de estos años, contribuye en su formación respecto a los conocimientos adquiridos y el criterio aplicado en cada caso concreto.

Los abogados especialistas que se entrevistó para la presente investigación, abarcaron temas de supervisión y fiscalización ambiental, subsanación voluntaria, procedimiento administrativo sancionador, instrumentos de gestión ambiental, resoluciones del OEFA, entre otros.

A continuación, se presenta el detalle de los abogados especialistas entrevistados para la presente investigación:

Nombre	Profesión y grado académico	Perfil Profesional	Cargo	Años de experiencia
Salvatierra Combina, Rolando	- Abogado - Especialista en electricidad y derecho administrativo.	<p><u>Experiencia laboral</u></p> <p>- Asesor legal de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica de OSINERGMIN (1997-2007).</p> <p>- Director de Fiscalización Eléctrica, Proyecto Emtal del Banco Mundial (1995-1997).</p> <p><u>Actividad académica</u></p> <p>- Docente de la PUCP en derecho minero, electricidad y ambiente (2016-2017).</p> <p>- Docente de la PUCP en derecho administrativo (2000-2007).</p> <p>- Coordinador académico y profesor de Post Títulos de Derecho Público, Contratación Estatal y Derecho de Energía en el Centro</p>	Socio Senior del área del Electricidad, Educación, Financiamiento de Proyectos y Sindicaciones del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.	Más de 30 años de experiencia profesional.

		de Educación Continua de PUCP.		
De Vettori González, Renato	<ul style="list-style-type: none"> - Abogado - Magister en Environmental and Natural Resources Law and Policy, Sturm College of Law, de la Universidad de Denver (2015). - Especialización en Derecho y Política Minera en la Universidad de Denver (2015). - Especialización en Petróleo y Gas en la Universidad de Denver (2015). - Curso Liderazgo, Resolución de Conflictos y Responsabilidad Socioambiental en la Universidad del Pacífico (2010). - Diploma en Derecho Minero y Derecho Ambiental en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (2010). - Curso de Derecho de Hidrocarburos en la PUCP (2009). - Segunda Especialidad en Derecho 	<p><u>Experiencia laboral</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Asesor legal de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (2015-2016). - Asesor legal de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción (2010-2014). - Abogado asociado en Kahatt Abogados (2008-2010). - Abogado, Notaria De Vettori (2007-2008). 	Socio del área de medioambiente del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.	Más de 13 años de experiencia profesional.

	<p>Ambiental y de Recursos Naturales en la PUCP (2008).</p> <p>- Diploma en Derecho Minero en el Colegio de Abogados de Lima (2007).</p>			
Mejía Herrera, Milagros	- Abogada	<p><u>Experiencia Laboral</u></p> <p>- Asesora legal del área de medioambiente del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera (2016-Actualidad).</p>	Abogada asociada del área de medioambiente del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.	Más de 3 años de experiencia profesional.
Pozo Ascuña, Milagros	- Abogada Magister en Derecho a la Propiedad Intelectual y de la Competencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú.	<p><u>Experiencia Laboral</u></p> <p>- Asesora legal de la Gerencia de Fiscalización del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (2008-2010).</p> <p>- Asesora Legal de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (2010-2011).</p> <p>- Asesora Legal de la Sub Dirección de Instrucción de Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (2011).</p> <p>- Coordinadora de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del INDECOPI (2012-2018).</p>	Directora de la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA.	Más de 10 años de experiencia profesional.
Rengifo Reátegui,	- Abogada Titulada por la	<p><u>Experiencia Laboral</u></p> <p>- Asesora Legal del</p>	Directora de la Dirección de	Más de 10 años de

Gladys Kaylin	Universidad Privada Antenor Orrego – UPAO.	Servicio de Atención al Ciudadano del INDECOPI (2009-2010). - Asesora legal de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (2010-2011). - Asesora Legal del INDECOPI (2012-2015). - Jefa de la Oficina Desconcentrada de la Libertad del OEFA (2015-2016).	Supervisión Ambiental en Actividades Productivas.	experiencia profesional.
Quijano Zapata, Carlos	- Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM (2016).	<u>Experiencia Laboral</u> - Asistente legal de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (2016-2018).	Analista legal de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.	Más de 3 años de experiencia profesional.
Ampudia Belling, Rebeca	- Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM (2016).	<u>Experiencia Laboral</u> - Asistente legal del Área de Medioambiente del Estudio (2016-2018).	Analista legal de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.	Más de 3 años de experiencia profesional.

2.5. Plan de Análisis o trayectoria metodológica

En la presente investigación, se aplicará el **PLAN ANÁLISIS** por ser el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la presente investigación, planificándose el análisis de los datos que se obtuvieron a través de la investigación mediante el enfoque cualitativo y la Teoría Fundamentada. El Plan de Análisis fue el método ideal para aplicar, por que permitió extraer la información brindada por los entrevistados (datos, signos, conceptos, fichas, etc.), la cual se interpretó y analizó, obteniendo resultados relevantes que contribuyeron a la presente investigación.

Según Amezcua y Gálvez (2002), el análisis en el enfoque cualitativo se genera mediante un análisis progresivo o aproximación continua, que obliga al investigador a retroceder constantemente para revisar los datos e incorporar de ser necesario más información relevante a la investigación, lo que le permite obtener resultados de mayor consistencia.

Adicional a ello, en la presente investigación se utilizó el **MÉTODO ANALÍTICO**, que según Ruiz (2007), consiste en desintegrar un todo, separándolo en sus elementos para observar individualmente la naturaleza de cada uno y sus efectos. Para este tipo de método es importante conocer las causas que originan un fenómeno para comprender su esencia.

Asimismo, se utilizará el **MÉTODO INDUCTIVO**, el mismo que parte de lo particular a lo general. Por ejemplo, el investigador entrevista a un especialista, recoge toda la información que este le brinde, analiza los datos brindados y saca conclusiones de ello. Luego, entrevista a otros especialistas más para que, finalmente, saque conclusiones de cada entrevista que se le brindó. Es decir, su punto de partida son las distintas entrevistas realizadas, las mismas que ayudarán a tener una conclusión general del problema.

Estos métodos permitieron procesar la información recolectada en las diversas entrevistas que se plantearon, los cuales permitirán validar los supuestos planteados en un principio, para lo cual se deberá clasificar la información por medio de la aplicación de técnicas e instrumentos elegidos para la presente investigación. Con ello, se procederá a validar si la cantidad y la calidad de la información recopilada es adecuada para lograr los objetivos que se han planteado.

Posterior a ello, haciendo uso de un criterio personal, se procederá a ordenar la información y clasificarla, dando prioridad a los datos obtenidos mediante las entrevistas y el análisis documental.

En esa misma línea, se procederá a reducir la información obtenida, seleccionando sólo los datos que permitan alcanzar el objetivo general y específicos, y así poder uniformizar la información organizándola sistemáticamente, lo que conlleva a generar los resultados de manera muy exacta y precisa. Después de todo ello, podremos formular nuestras conclusiones y recomendaciones finales.

2.6. Rigor científico

El rigor científico constituye la reconstrucción constante de las teorías planteadas en un inicio y la coherencia entre las interpretaciones procedentes de la información brindada por los entrevistados. Así también, es equivalente a la validez que, según Fernando Arias (2008), Es el grado en el cual el instrumento aprecia o mide aquello que pretende (p.

238). Para citar un ejemplo, si se aplica un instrumento para obtener información sobre Derecho Ambiental, tendrá validez siempre que mida la información respecto a este derecho y no a otro distinto. La validez de la presente investigación está basada en las técnicas e instrumentos utilizados, como las entrevistas a los especialistas y la recolección de la información, los cuales luego fueron analizados, logrando así fundamentar luego las soluciones propuestas.

Al respecto, es importante mencionar que, la validez en la presente investigación ha sido brindada por 3 asesores expertos de la materia, los mismos que validaron los instrumentos que forman parte de la guía de entrevista y análisis documental de la presente investigación. A continuación, se mencionan a los expertos y su porcentaje de validación:

Validación del Instrumento		
Datos generales	Cargo	Porcentaje
La Torre Guerrero Ángel Fernando.	Docente de Derecho UCV – Lima Norte	Aceptable 95%
Flores Medina, Eleazar	Docente de Derecho UCV – Lima Norte	Aceptable 95%
Ballesteros García Manuel.	Docente de Derecho UCV – Lima Norte	Aceptable 95%
Promedio	95%	

Asimismo, el rigor científico se encuentra ligado a la confiabilidad que, Según Sampieri (2014), esta se da cuando “Un instrumento se aplica repetidas veces a varios sujetos de la investigación, lo que conlleva a obtener resultados parecidos en base al razonamiento que ha tenido cada uno al momento de responder en un rango razonable” (p. 294).

La confiabilidad de la presente investigación está basada en la aplicación de un determinado cuestionario por igual a todos los sujetos que conforman la misma, a efectos de obtener respuestas que se asemejen.

Técnicas de recolección de datos

Según Sampieri (2014) es “la recolección de datos consiste en la elaboración de un Plan detallando de que fuentes se recopilara la información necesaria para la investigación (participantes, ONG, fenómenos, etc.)” (p. 198). En ese sentido, el Plan dará respuesta a las siguientes interrogantes:

- ✓ ¿Cuáles son las fuentes de las que adquirirá la información?
- ✓ ¿Cuál es la localización de las fuentes?
- ✓ ¿Cuál es el método que emplearemos para recolectar la información?
- ✓ ¿De qué manera analizaremos la información obtenida para responder a nuestro problema?

Ahora bien, para enriquecerse el Plan considera los siguientes elementos:

- Los conceptos que se han planteado en el problema de la investigación.
- La manera en que las variables han sido operadas, situación importante debido a que nos permite deliberar el método con el cuál serán medidas.
- La muestra
- La ayuda de instituciones, apoyo económico, entre otros recursos a los cuales se pudieron acceder.

Ahora bien, para reunir los datos más importantes en el presente estudio se ha procedido a utilizar como instrumento para conseguir información a la **ENTREVISTA**.

Al Respecto, según Sampieri, Fernández y Batista (2006), “Es un diálogo en el que se intercambian ideas de manera intencional y en la cual pueden participar dos a más personas. En ella, existe una persona que formula las preguntas, a quien se conoce como el entrevistador y es el que guía en la ejecución de la misma”.

En ese sentido, Contreras (2003, párrafo 6), nos detalla las ventajas y desventajas de utilizar la entrevista como instrumento de una investigación:

Ventajas:

- Permite la obtención de información específica e importante.
- El diálogo permite que la información sea superior a la que se podría obtener de forma escrita.
- Por ser un instrumento de aplicación directa, el entrevistador puede percatarse del efecto que tiene el desarrollo de las preguntas en el entrevistado a través de

sus gestos, cambio de voz, entre otros.

- Se considera económica pues para su realización no se necesita más que la oralidad.
- Puede ser aplicada a diferentes sujetos de estudio.

Desventajas:

- No todos los entrevistados son sinceros, suelen mentir con la información que brindan.
- No todos los entrevistados acceden a que se realice las preguntas en su totalidad, sino condicionan la entrevista de acuerdo a las preguntas y temas que deseen dialogar.
- Para cada entrevistado existe determinados temas tabúes que no quieren tratar.
- No todos los entrevistados muestran soltura al momento de plantearles las preguntas, algunos se inhiben.
- En algunas oportunidades, el entrevistado no entiende el tema que el entrevistador desea tratar.

En esa misma línea, Sampieri (2014) realiza una serie de recomendaciones al momento de realizarse la entrevista, tales como, “En caso el entrevistador reaccione de una manera alterada, el entrevistador debe mantener la calma y reaccionar con aplomo. Asimismo, el entrevistado no debe dejar de manifestar su aprobación o desaprobación sobre las respuestas del entrevistado. Su objetivo es realizar la entrevista de modo tal que el entrevistado esté concentrado e interesado en el desarrollo de la misma” (p. 234).

Para finalizar este punto, debemos señalar que en la presente investigación se utilizara el tipo de entrevista estructurada, es decir, el entrevistador plantea preguntas que han sido elaboradas previamente, las cuales serán formuladas a todos los entrevistados en el mismo orden.

Instrumentos de recolección de datos

Según Arias Fidias (2006), son los “modos materiales empleados para recopilar y acumular información” (p. 53).

En el presente proyecto de investigación, se utilizará como instrumentos lo siguiente:

- a) Guía de la entrevista:** De acuerdo con los autores Hernández, Fernández & Baptista (2016, la guía de la entrevista tiene por finalidad obtener información para

lograr entender a profundidad y completamente un fenómeno que se está estudiando. Si bien no existe una forma única para el diseño de la guía, el investigador debe tener en cuenta para su elaboración que, las preguntas que debe plantear deben ser entendibles, propias del fenómenos que se estudia y de forma secuencial, lo cual permitirá que el entrevistado brinde sus ideas libremente, expresándose con naturalidad frente a las preguntas del entrevistador (pág. 424).

En la presente investigación se plantearon 7 preguntas formuladas a partir de las subcategorías de los problemas principales y específicos, teniendo como único objetivo brindar soporte al problema general.

- b) Análisis documental:** Como se puede desprender de su nombre, en análisis documental se refiere al estudio de un documento en particular. Por un lado, para realizar este tipo de instrumento debemos fijarnos en su soporte documental, es decir, su formalidad y por otro lado, el contenido del documento, es decir, su mensaje, criterios adoptados y decisiones motivadas que se encuentran comprendidas en el mismo.

En la presente investigación se analizaron 4 expedientes administrativos de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, de los cuales se extrajo partes que comprendían en síntesis la aplicación normativa del OEFA respecto a la subsanación voluntaria.

2.7. Análisis cualitativos de los datos

Según Del Pilar, Baptista, Fernández y Hernández (2016), el análisis de datos cualitativos es imparcial, gradual, pausado y paralelo al muestreo y a la recolección de datos, siendo el propio investigador quien realiza el análisis (lo cual lo distingue del enfoque cuantitativo, pues este sigue reglas y procedimientos). En el análisis de van a considerar todas las reflexiones y aportes de los entrevistados, así como las impresiones que el entrevistador haya tenido del lugar, la actitud del entrevistado, sus comentarios, ente otros. Todo ello se recolecta para poder ser analizados y comprendidos, y de esa manera dar respuesta a las preguntas de la investigación y sobre todo, generar conocimiento (pág. 397).

Por lo expuesto, en la presente investigación se ha planteado el método **EXPLICATIVO**, debido a que este tipo de método busca encontrar las razones o las causas que originan algunos fenómenos que se pretenden estudiar, así como las causas

que dieron su creación, permitiendo un análisis particular de cada categoría utilizada en la investigación, profundizando en su carácter propio.

2.8. Aspectos éticos

La presente investigación se realiza acorde al método científico, siendo el tipo de enfoque del presente estudio el cualitativo. Así también, bajo el cumplimiento con las normas establecidas por nuestra casa de estudios y las indicaciones del asesor metodológico designado.

A la vez, la presente investigación se realizara respetando los derechos de autor en concordancia con lo previsto por la Ley sobre derechos de autor, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 822, citando en las referencias bibliográficas el estilo APA (AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION).

III. RESULTADOS

3.1. Descripción de resultados

3.1.1. Descripción de resultados de la técnica del análisis de fuente documental

Respecto al objetivo general que es: **Analizar la subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**, se ha analizado el siguiente documento:

- Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS

El documento sometido a análisis, fue el presente expediente, emitido por la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA (en adelante, DFAI) en el año 2018, mediante el cual se inicia un procedimiento administrativo sancionador en contra de la Compañía Minera Las Camelias S.A. Específicamente en el punto II referente a la “No existencia de mérito para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (PAS)” se obtuvieron resultados sustantivos sobre el mencionado objetivo General.

Al respecto, la DFAI menciona que el TUO de la LPAG, en conjunto con la Resolución que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental, regula la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS como un eximente de responsabilidad. Entonces, al entregar la compañía minera los reportes trimestrales de monitoreo de calidad de aire, correspondientes al año 2017, sin que obre un requerimiento de subsanación, no corresponde iniciar el inicio de un PAS en dicho extremo, ya que se subsana sin requerimiento del OEFA.

Análisis: El OEFA reconoce que tanto el TUO como la LPAG han regulado la figura de la subsanación voluntaria. Sin embargo, al fundamentar su decisión, no aplica el artículo 255° del TUO de la LPAG, por el contrario, aplica el Reglamento de Supervisión Ambiental, el cual establece que, al no existir requerimiento alguno por parte de la Autoridad Supervisora o el Supervisor, se considera subsanación voluntaria. Siendo ello así, podemos visualizar que el texto normativo del Reglamento, es contrario al TUO de la LPAG, ya que ésta última solo considera una única situación para que opere la subsanación voluntaria, que esta se realice (i) Antes de la notificación de la imputación. En ese sentido, el OEFA no sólo no aplica el artículo 255°, sino que no reconoce el texto del mismo y aplica condiciones menos favorables que se encuentran en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental. Por ello, podemos considerar que el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al TUO de la LPAG, pues no reconoce

ni aplica lo indicado en su artículo 255°, sino que crea condiciones menos favorables para el administrado, regulando disposiciones que no se encuentran contenidas en la Ley.

Respecto al objetivo específico 01 que es: **Explicar el Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al principio de jerarquía normativa.** Se ha analizado el siguiente documento:

- Informe de Supervisión N° 002-2018-OEFA/DSIS-CCAM

El documento sometido a análisis fue el presente Informe, emitido por la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios del OEFA en el año (2018). Dicho Informe se emitió producto de una supervisión no presencial a la empresa GMI S.A. Ingenieros Consultores. Al respecto, el mencionado documento manifiesta que, durante la supervisión se verificó que la empresa no había iniciado el procedimiento de modificación en el Registro de Consultoras Ambientales, en el plazo de 30 días hábiles según la normativa nacional. Esta situación era necesaria en vista de que el señor Rubén Francisco se desvinculó de la empresa el 26 de setiembre de 2017, por lo que era obligación por parte de la empresa proceder a realizar dicho procedimiento. Sin perjuicio de ello, mediante una Carta, la empresa comunicó al OEFA que procedió a retirar formalmente al señor Rubén Francisco, solicitando la modificación ante el SENACE. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado en el Reglamento de Supervisión, debido a que la obligación es de carácter formal, y por lo tanto califica como incumplimiento leve, corresponde el archivo del expediente. Así pues, en aplicación del Reglamento, la Dirección no recomienda el inicio del PAS.

Análisis: En primer lugar, es menester explicar lo que sucede en el presente expediente, por un lado tenemos al OEFA con su Reglamento de Supervisión Ambiental, y por el otro al TUO de la LPAG, ambos regulan la figura de la subsanación voluntaria, pero es el Reglamento quien en su texto normativo crea condiciones para acceder a la subsanación por parte del administrado. Pues bien, esta condición no se encuentra regulada en el TUO de la LPAG, más bien es una condición nueva, no regulada en la Ley y que, evidentemente, limita la actuación del administrado a situaciones que no se encuentran reguladas en una norma con carácter de Ley de manera previa. Por otro lado, cuando el OEFA modifica su Reglamento de Supervisión Ambiental en el año 2017,

tuvo como premisa recoger en su texto normativo las modificaciones que el Decreto Legislativo N° 1272 realizó a la Ley N° 27444, pero, evidentemente, no fue así.

Entonces, como se ha podido visualizar en el expediente, se aplicó el Reglamento de Supervisión Ambiental y su condición de que el incumplimiento debe ser de categoría leve para que se archive el expediente, situación que no está especificada como tal en el TUO de la LPAG. Así pues, habiéndose aprobado el Reglamento mediante una Resolución de Consejo Directivo, y teniendo el TUO de la LPAG carácter de Ley, podemos mencionar que el Reglamento vulnera el principio de jerarquía normativa, toda vez que no obedece a lo estipulado en la Ley y más bien desarrolla la misma más allá de los derechos que la Ley ha otorgado al administrado con la intención de protegerlo frente a la administración pública.

Respecto al objetivo específico 02 que es: **Explicar de qué manera los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor ambiental vulnera al Administrado**, se ha analizado el siguiente documento:

- Entrevista del canal Enfoque de Derecho a la Doctora Jenny Caldas

Se ha analizado la entrevista que el canal de youtube Enfoque de Derecho realizó en el 2017 a la Doctora Jenny Caldas, socia del estudio Rodrigo, Elías & Medrano Abogados. Al respecto, la Doctora Jenny expresó del minuto 06:00 al minuto 09:13 sus comentarios a la modificación de la LPAG señalando que el derecho amplio que dio la LPAG a los administrados de subsanar voluntariamente las conductas infractoras con la única condición de que esto se haga antes del inicio del PAS se ha ido recortando a través de normas de menor jerarquía que la Ley, a través de resoluciones de consejo directivo de OEFA. Primero, restringiéndose a leves y formales cuando en realidad la Ley habla de infracciones en general, y luego tratando de delimitar el contenido de la palabra “voluntario”. Entonces, en la práctica lo que está haciendo la administración con este tipo de disposiciones, que además son de menor jerarquía que la Ley, es que se haga más difícil la aplicación de la subsanación y que se desconozca aquello que la LPAG estableció y aquellos derechos que le dio al administrado.

Análisis: Tal como bien lo ha mencionado la Doctora Jenny Caldas, el Reglamento de Supervisión del OEFA limita la figura de la subsanación voluntaria respecto a su contenido, lo que ocasiona que exista una mayor incertidumbre en cuanto a su aplicación,

además de otorgar las administradas condiciones y menos posibilidades para acceder a dicha figura. De esta manera, el efecto que causa esta situación es que el administrado no pueda acceder al derecho amplio que la LPAG le otorgó, sino más bien se ve perjudicado a acatar las disposiciones normativas del OEFA y se encuentra indefenso durante la etapa de supervisión, puesto que cualquier Acta de supervisión que contenga recomendación por parte del supervisor, o el sólo hecho que este de manera verbal recomiende al administrado realizar un accionar, se considera el rompimiento del carácter voluntario para acceder a la subsanación, lo cual ocasiona que el administrado sí o sí se vea inmerso en un procedimiento administrativo sancionador, se haga responsables de los gastos que ello implica (contratación de abogados e ingenieros expertos en la materia) y pueda ser factible de pagar las sanciones pecuniarias en caso de ser considerado responsable administrativamente, y de no estar conforme, se verá inmerso en iniciar un proceso en la vía judicial lo cual conlleva a un par de años para finalizar el proceso, tal como está nuestro Poder Judicial ahora. Así pues, es evidente que cualquier aviso o recomendación que se le haga al administrado le será perjudicante al momento de querer acceder a la subsanación voluntaria de los incumplimientos detectados en la supervisión.

3.1.2. Descripción de resultados de la técnica de la entrevista

Las entrevistas se realizaron en los meses de abril y mayo del presente año, y los resultados de estas se han obtenido mediante preguntas planteadas en función al objetivo general y específico de la presente investigación.

Objetivo general

Del objetivo general, el mismo que se refiere a **Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**, se formularon 03 preguntas obteniendo los siguientes resultados:

- **Pregunta N° 01**

¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?

Salvatierra Combina, Mejia Herrera, Quijano Zapata y Ampudia Belling (2018), consideran que la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad sí reduce la carga procesal de la administración pública, ya que, existen múltiples ocasiones en

las cuales, la Dirección de Supervisión del OEFA remite presuntos incumplimientos, sin embargo al hacer la revisión de las fotografías y el acta de supervisión, así como de otros documentos complementarios, se determina que no cabe iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Entonces, el administrado se ahorra continuar con el proceso.

Pozo Ascuña y Rengifo Reátegui (2018), por el contrario, señalan que, no reduce la carga procesal del OEFA ni reduce costos porque no se deja de realizar supervisiones, tal es así que los que ejercen la parte de supervisión siguen realizando acciones, siguen yendo a las instalaciones de la empresa, y en caso de que esta haya subsanado, siguen apersonándose múltiples veces, ya que su presencia va enfocada a supervisar múltiples obligaciones en una sola supervisión. En ese sentido, la subsanación voluntaria que realiza la empresa no exime al OEFA de que ejerza supervisión y que tenga que buscar todos los medios probatorios que acrediten lo que está verificando. Siendo ello así, no se reducen la carga procesal.

Por lo tanto, de los seis entrevistados, cuatro de ellos consideran que la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad sí reduce la carga procesal de la administración pública, ello debido a que ambas partes se ahorran la continuación del procedimiento sancionador. Por otro lado, los otros dos entrevistados consideran que no se reduce la carga procesal porque, en este caso, el OEFA a pesar de que el administrado subsane, no dejará de realizar su función de supervisión, ni de apersonarse múltiples veces a la empresa con la intención de verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales.

Ahora bien, de lo expuesto por los entrevistados es importante mencionar que, uno de los fines por los cuales se modificó la LPAG, fue precisamente por incorporar en sus disposiciones normativas la simplificación administrativa, ahorrando al administrado el inicio de procesos que fácilmente podrían ser impugnados, lográndose el archivo de los mismos y ocasionando que el administrado y la administración pública no gasten recursos necesarios durante el proceso. Entonces, siendo ello la finalidad de la modificación, resulta oportuno señalar que reduce la carga laboral de la administración pública subsanar incumplimientos que se hayan detectado durante la etapa de supervisión, incumplimientos intrascendentes de preferencia y que bien pueden corregirse sin llegar a mayores instancias.

- **Pregunta N° 2**

¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?

Ampudia Belling (2018) señala respecto a la pérdida de la subsanación voluntaria que, el OEFA tiene a bien establecer un plazo más inmediato con la finalidad de que el incumplimiento ambiental identificado cese y en vez de que el administrado espere un tiempo considerable para acreditar la subsanación, la misma se realice en el menor plazo posible, con la finalidad que el administrado atienda el principio de responsabilidad ambiental señalado por la Ley General del Ambiente.

Milagros Mejia (2018) manifiesta que, la condición establecida en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa.

Quijano Zapata (2018) señala que, si el cumplimiento del requerimiento de corrección de la conducta no es obligatorio, entonces es voluntario. No obstante, si se trata de una medida administrativa dictada por la Autoridad Supervisora, su cumplimiento es obligatorio, por lo que, en ese caso pierde el carácter voluntario.

Salvatierra Combina (2018), manifiesta que esta condición es ilegal porque vulnera el principio de jerarquía normativa, pero también reconoce que, en la práctica se tendrá a entidades que no harán caso así se les cite artículos especializados, generando con ello que el administrado tenga que dirigirse al Poder Judicial para que afirme que existe una transgresión, con lo cual ese retrocede en lo que se quiere lograr con el TUO de la Ley. Rengifo Reátegui y Pozo Ascuña (2018), señalan que el OEFA ha acertado en limitar el acceso a la subsanación voluntaria, logrando con ello aterrizar y materializar lo que se entiende por voluntariedad en aras de la predictibilidad precisamente, sin que la discrecionalidad de la que goza la administración en algún momento se puede convertir en arbitrariedad.

En ese sentido, de los seis entrevistados, dos entrevistados consideran que la condición que establece el Reglamento de Supervisión es contraria al TUO de la LPAG y, por lo tanto, vulnera el principio de jerarquía normativa, ya que dicha condición no ha sido considerada como tal en la norma de mayor jerarquía. Por otro lado, tres entrevistados manifestaron que el OEFA tiene a bien priorizar el cumplimiento de la infracción, y en su intento por concretarlo, explica qué se entiende por voluntariedad.

- **Pregunta N° 03**

El capítulo II del Título Preliminar del TUO señala que, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deberán cumplir con lo establecido en la presente Ley. Teniendo ello como base, si una autoridad administrativa como el OEFA, en su Reglamento de supervisión ambiental condiciona el acceso a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. ¿Cree usted que estaría contraviniendo a lo señalado en el TUO?

Salvatierra Combina y Mejía Herrera (2018), consideran que sí porque OEFA muchas veces está tratando de decir que precisa lo que dice la Ley o lo que dice el TUO, ello no es correcto, porque en todo caso debería haber una modificación a la Ley del Procedimiento Administrativo General, diciendo tal vez o precisando lo que OEFA ahora pretende hacer mediante una Resolución de Consejo Directivo.

Pozo Ascuña, Rengifo Reátegui, Ampudia Belling y Quijano Zapata (2018), por el contrario, consideran que no porque en realidad lo que está haciendo el Reglamento de Supervisión. Por ende, el Reglamento no es que haya hecho mal, lo único que está haciendo es establecer el límite de lo que se entiende por voluntario, no creen que esté vulnerando el TUO de la LPAG.

En ese sentido, de los seis entrevistados, dos entrevistados consideran que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión sí es contraria al TUO de la LPAG, ello debido que contempla condiciones que no han sido recogidas en esta última. Por otro lado, los otros cuatro entrevistados han manifestado que el Reglamento no es contrario al TUO de la LPAG, porque lo que se ha pretendido es limitar el concepto de voluntariedad.

Objetivo específico 01

Del objetivo específico 01, el mismo que se refiere a **Explicar cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa**, se formularon 04 preguntas obteniendo los siguientes resultados:

- **Pregunta N° 01**

¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?

Salvatierra combina, Mejía Herrera y Ampudia Belling (2018) manifiestan que, una de las principales motivaciones para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa ha sido las facilidades procesales que se le quiere dar

al administrado, para que, por ejemplo, no se le inicie un procedimiento sancionador y tenga que recurrir ante varias instancias para que su expediente finalmente termine archivado.

Pozo Ascuña, Rengifo Reátegui y Quijano Zapata (2018) señalan que, lo que se ha buscado con el TUO es priorizar la prevención, es decir, poner en primer lugar la corrección de los incumplimientos antes de iniciar un procedimiento sancionador, considerando ello podemos decir que ya no se tiene una visión sancionadora como antes. En ese sentido, lo que busca el TUO de la Ley es que las entidades públicas busquen un fin más allá de la única aplicación de la sanción como multa.

Por lo tanto, de los seis entrevistados, tres de ellos consideran que, una de las principales motivaciones para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, ha sido la de proporcionar al administrado más derechos y facilidades procesales frente a la administración pública, lo que permite que éste no pase por todas las etapas que un procedimiento sancionador implica, sino que más bien pueda archivar su expediente. Por otro lado, los otros tres entrevistados manifestaron que el TUO de la LPAG pretende priorizar el carácter preventivo de la norma, enfocándose en la corrección de la sanción y no en la imposición de este como único fin para solución.

- **Pregunta N° 02**

¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el supervisor realizan el requerimiento de información al administrado?

Salvatierra Combina y Mejía Herrera (2018), coinciden en que sí pierde el carácter voluntario porque, como su mismo nombre señala, la subsanación voluntaria es la voluntariedad del administrado para poder subsanar el hecho sin que haya un requerimiento de la autoridad, porque si existiera requerimiento alguno, entonces ya se estaría poniendo en sobre aviso al administrado y no sería su actuación, voluntaria, sino más bien forzada por la autoridad administrativa.

Pozo Ascuña y Rengifo Reátegui (2018), por el contrario, coinciden en que no se pierde el carácter voluntario porque, cuando se realiza una acción de supervisión lo que se hace es verificar hechos los cuales serán colocados en el acta de supervisión. Luego, el administrado lee el acta y firma la misma, esta acción no debería significar la pérdida del carácter voluntario, pues para que exista esta tendría que existir sometimiento por parte

de la administración, es decir, se tendría que informar al administrado el plazo, modo y forma para que cumpla con subsanar el incumplimiento detectado durante la supervisión, bajo la posibilidad de que se le pueda iniciar un procedimiento sancionador.

Quijano Zapata y Ampudia Belling (2018), por otro lado, consideran que, si bien la Autoridad Supervisora puede solicitar al administrado, mediante carta o Acta de Supervisión, que subsane la presunta conducta infractora, esta solicitud no cuenta con carácter obligatorio, por lo que, la corrección de la conducta resultaría voluntario.

En ese sentido, de los seis entrevistados, se analizó que dos de ellos consideran que sí se pierde el carácter voluntario porque, de existir requerimiento alguno por parte de la autoridad de supervisión o el supervisor, el administrado sería avisado de su infracción y, por ende, su accionar no sería voluntario sino más bien producto de una intervención solicitada por la autoridad o el supervisor. Por otro lado, dos de los entrevistados sostuvieron que no se pierde el carácter voluntario, toda vez que el hecho de que los incumplimientos detectados se plasmen en el acta de supervisión, ello no significa que se esté poniendo en sobre aviso al administrado, sólo es un acto de mera formalidad donde se detalla lo acontecido y encontrado durante la supervisión. Por ende, consideran más bien que debería existir un requerimiento formal por parte de la administración pública para que se rompa el carácter voluntario de la subsanación, esto puede ser a través de una Carta o Resolución.

- **Pregunta N° 03**

Siguiendo con la pregunta anterior, ¿Cree Usted que el funcionario a cargo de un procedimiento administrativo sancionador debe ajustar la aplicación del Reglamento de supervisión ambiental a lo dispuesto en el TUO?

Salvatierra Combina y Mejia Herrera (2018), coinciden en que el funcionario a cargo del procedimiento sancionador debe aplicar lo estipulado en la Ley, ya que esta última señala que todos los procedimientos se deben regir a lo que dice la misma. Por lo tanto, es que, consideran que un procedimiento administrativo sancionador, OEFA o la entidad ambiental competente de fiscalizar, debe regirse por lo que dice la Ley en tanto no haya una modificación a la misma con una norma de igual jerarquía.

Pozo Ascuña y Rengifo Reátegui (2018), señalan que, si el funcionario está dentro de la entidad que ha emitido el Reglamento de Supervisión Ambiental, se entendería que

tendría que aplicar el Reglamento de Supervisión. No obstante, se debe tener en cuenta que, incluso el Reglamento de Supervisión puede ser sometido a interpretación. La DFAI y el Tribunal de Fiscalización Ambiental pueden interpretar qué se entiende por voluntariedad.

Ampudia Belling y Quijano Zapata (2018), señalan que en vista que lo establecido en el TUO de la LPAG es genérico y el Reglamento de Supervisión lo precisa, no se contradicen. Por consiguiente, en un procedimiento administrativo sancionador corresponde la aplicación de ambas normas, en concordancia.

Siendo ello así, de los seis entrevistados, dos entrevistados coincidieron en que el funcionario debe aplicar lo dispuesto en el TUO de la LPAG, porque esta rige para todos los procedimientos. Por otro lado, dos de los entrevistados señalaron que se debe aplicar lo dispuesto en el Reglamento pues el funcionario a cargo se encuentra dentro de la entidad que ha emitido la Resolución que inicia el procedimiento sancionador. Finalmente, dos de los entrevistados manifestaron que se debe aplicar ambas normas en concordancia.

- **Pregunta N° 04**

¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?

Salvatierra Combina (2018) considera que lo que en realidad existe es una incongruencia de normas. Asimismo, señala que la LPAG cuando se publicó en el 2011, tenía una condición de supletoriedad, sin embargo, con la entrada en vigencia del TUO de la Ley se aparta dicha condición para pasar a ser una condición de preferencia frente a otras normas especiales. En ese sentido, sobre en todo en lo que respecta a derechos humanos. Así pues, si una Resolución de Consejo Directivo del OEFA modifica o va en contra de una Ley, se estaría vulnerando el Principio de Jerarquía Normativa establecido en el artículo 51° de la Constitución.

Mejía Herrera (2018) señala que, definitivamente, el Reglamento vulnera el principio de jerarquía normativa porque establece más condiciones para que el administrado aplique la subsanación voluntaria, lo cual no ha sido considerado en el TUO de la Ley. Asimismo, manifiesta que, en todo caso estas condiciones deben plantearse siempre y cuando se modifique el TUO de la Ley, incorporando las mismas a su cuerpo normativo.

Ampudia Belling (2018), considera que sí vulnera el principio de jerarquía normativa. Sin embargo, señala que se debe modificar el TUO de la Ley teniendo en consideración que no en todos los sectores de la administración pública los incumplimientos deben ser tomados por igual.

Pozo Ascuña (2018) es de la opinión contraria, es decir, no considera que el Reglamento vulnere el principio de jerarquía normativa, ya que lo único que ha realizado es aterrizar y desarrollar qué se entiende por voluntario. Distinto sería el caso si el Reglamento no hubiera recogido dentro de su cuerpo normativo a la subsanación voluntaria, lo cual no ha sido así.

Rengifo Reátegui Kaylin (2018), en esa misma línea, considera que el Reglamento no vulnera el principio de jerarquía normativa, sino que, al ser la LPAG una Ley General, es obligación de todas las entidades administrativas regular sus procedimientos en base a la Ley, adecuando sus TUPAS, Resoluciones o Directivas a lo señalado en la misma pero sin dejar de regular sus propios procedimientos con las particulares de cada uno de estos. Distinto sería el caso si la subsanación voluntaria en vez de ser considerada eximente, hubiese sido considerada atenuante, en dicho supuesto sí configura una vulneración al TUO de la Ley, pero no es el caso pues el Reglamento sí lo recoge sólo que plantea qué se entiende por voluntariedad.

Quijano Zapata (2018) reproduce que, el Reglamento de Supervisión no es contrario al TUO de la Ley, por lo tanto, no vulnera el principio de jerarquía normativa.

De lo expuesto, se logró analizar que respecto a la primera interrogante, de los seis entrevistados, 3 consideran que el Reglamento de Supervisión vulnera el principio de jerarquía normativa por condicionar el acceso a la subsanación voluntaria por parte del administrado. Sin embargo, tres de los entrevistados consideró que no se ha vulnerado el Reglamento de Supervisión ambiental porque éste sólo desarrolla qué se entiende por voluntariedad, sin crear más condiciones que las otorgadas por la Ley. Pues bien, es importante mencionar que los entrevistados para los cuales, según su criterio, no existe vulneración al principio de jerarquía normativa por parte del Reglamento, son precisamente directores o analistas legales del OEFA. Siendo ello así, a pesar que han mencionado que el Reglamento está sujeto a mejoras, el único argumento en el cual coinciden es que el Reglamento ha desarrollado una figura general, limitándola y con

ello, contribuyendo a que el administrado tenga una idea clara de en qué momento puede subsanar. Dicho criterio vulnera el principio de jerarquía normativa, toda vez que el derecho general que el TUO de la LPAG ha otorgado al administrado, está siendo limitado por una norma de inferior jerarquía, como es la Resolución de Consejo Directivo que aprueba el Reglamento.

Objetivo específico N° 02

Del objetivo específico 02, el mismo que se refiere a **Explica de qué manera los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor ambiental vulnera al Administrado**, se formularon 03 preguntas obteniendo los siguientes resultados:

- **Pregunta N° 01**

¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?

Salvatierra Combina y Mejia Herrera (2018), consideran que no solo esta condición genera condiciones menos condiciones favorables al administrado, sino que atenta contra el objetivo de las modificaciones de la norma, específicamente con el objetivo del artículo 2 ° del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

Ampudia Belling (2018), señala que los administrados conocen sus obligaciones ambientales plasmadas, tanto en sus instrumentos ambientales como en la normativa ambiental nacional, por ende, resultan responsables ambientalmente de las acciones que realicen en la unidad ambiental correspondiente.

Pozo Ascuña, Quijano Zapata y Rengifo Reátegui (2018), por el contrario, consideran que creo no se genera condiciones menos favorables para el administrado, y que, por el contrario, en realidad ha sido un tema de beneficio para el administrado. Ambas coinciden que lo señalado por el OEFA ha sido acertado, reconociendo que está sujeto a mejoras, pero tal como se encuentra ahora no se vulnera ni se fue en contra de lo que establecido en el TUO de la Ley.

En ese sentido, de los seis entrevistados, dos de los entrevistados consideran que la condición que recoge el Reglamento de Supervisión Ambiental genera condiciones menos favorables al administrado. Por otro lado, tres entrevistados manifestaron que esta

condición no genera condiciones menos favorables al administrado por no ser contrario a lo que establece el TUO de la LPAG. Finalmente, uno de los entrevistados manifiesta subjetivamente que, no generaría condiciones menos favorables porque los administrados conocen sus obligaciones ambientales, por lo tanto, son responsables ante cualquier incumplimiento ambiental dentro de sus instalaciones.

- **Pregunta N° 02**

¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

Salvatierra y Mejía Herrera (2018), reproducen que esta condición sí obliga a los administrados a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador, y no solo eso, sino que existe un doble perjuicio porque si el administrado subsana puede incurrir en un costo, pero ese costo después no será reconocido por la administración pública con lo cual se incurre en un doble costo, porque el administrado debe hacerse responsable del costo de subsanar y, de ser el caso, de la sanción administrativa.

Pozo Ascuña, Rengifo Reátegui, Ampudia Belling y Quijano Zapata (2018), por el contrario, consideran que no se estaría obligando al administrado a asumir los costos, dado que el mismo si desea puede subsanar desde la etapa de supervisión, inclusive no tiene que esperar firmar el acta para hacerlo. Por el contrario, ambas manifiestan que el administrado no espera a que le llegue un requerimiento de la administración para subsanar, sino que lo haga desde antes incluso de la etapa de supervisión y así evita que se le inicie un procedimiento sancionador.

De lo expuesto, es preciso mencionar que analizando las posturas de los entrevistados, no es del todo cierto lo señalado por los últimos 04 entrevistados, ello debido a que no es cierto que el administrado puede subsanar los incumplimientos detectados en la etapa de supervisión, pues, de acuerdo Reglamento de Supervisión Ambiental, debe cumplir primero con una serie de requerimientos, los cuales son (i) La no existencia de requerimiento por parte del supervisor, (ii) Antes del inicio del PAS y (iii) que sea un incumplimiento leve. Así pues, de no cumplirse dichos requerimientos, el administrado no podrá subsanar y se verá obligado a iniciar un procedimiento sancionador.

- **Pregunta N° 03**

Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?

Salvatierra Combina (2018), se tendría que analizar caso por caso, dado que en el derecho ambiental no todo daño puede ser remediado. Siendo ello así, se tiene que evaluar la especialidad de cada uno de los sectores para poder desarrollar correctamente el tema de la subsanación voluntaria.

Mejía Herrera (2018), considera que sí es jurídicamente viable que en el ambiente ambiental exista la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, básicamente siempre que el administrado subsane voluntariamente un hecho antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Ampudia Belling (2018), señala que en el ámbito del derecho ambiental, considera que sí es viable la subsanación voluntaria porque reduce considerablemente la carga procesal para las entidades de supervisión y fiscalización ambiental del OEFA.

Quijano Zapata (2018), considera que se tiene que evaluar la naturaleza de la conducta infractora, pues existen conductas que pueden ser subsanadas como otras que no.

Pozo Ascuña (2018), por el contrario, sostiene que no es jurídicamente viable, debido a que distintas entidades públicas tienen funciones diferentes de acuerdo al tipo de competencia que tienen. Entonces, no va a ser igual las obligaciones de un sector que no produce el mismo daño que puede ocurrir en el caso de temas ambientales, ya que en este tipo de temas se encuentra el bien jurídico protegido, que en este caso es el ambiente, la vida y la salud. Siendo ello así, no es coherente que a la empresa se le perdone todo tipo infractor si subsana voluntariamente la infracción cometida, se debe analizar el tipo de infracción y si esta es una infracción instantánea o continuada en el tiempo.

Rengifo Reátegui (2018), en esa misma línea, reproduce que no es jurídicamente viable, ello debido a que, en el caso del derecho al medio ambiente, se encuentra involucrado la vida y la salud de las personas, entonces puede que tengamos una infracción que en

este momento no parezca grave, pero si yo la mantengo en el tiempo pasará a serlo y ya se tendrá un problema mucho más crítico de cara a la población. Así pues, se deberá precisar cuál es el tipo de infracción para poder emitir algún tipo de criterio que conlleve a determinar si es subsanable o no una infracción.

Por lo tanto, de los seis entrevistados se analizó que sólo dos de ellos coinciden en que la subsanación voluntaria es jurídicamente viable, toda vez que reduce la carga laboral del OEFA y porque se ejecuta antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, lo que ahorra trámites y fases tanto para el administrado como para la administración pública. Por otro lado, otros dos entrevistados indicaron que no es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente, ello en función de que no todas las entidades del estado tienen las mismas funciones y competencias, por lo tanto, no velan los mismos bienes jurídicos, tales como el medioambiente, la vida y la salud. Entonces, el daño de un sector no va a ser igual que el daño que se genera en materia ambiental. Finalmente, dos de los entrevistados señalaron de manera imparcial que se tendría que analizar caso por caso, ya que en el ámbito ambiental no todo daño puede ser subsanado.

IV. DISCUSIÓN

Se ha tratado de demostrar el objetivo general, el cual es “Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444”, de la presente investigación, en base a:

- a) Las entrevistas a los especialistas en Derecho administrativo, ambiental y constitucional, los cuales señalaron que el Reglamento de Supervisión ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa pues condiciona el acceso a la subsanación voluntaria por parte del administrado, a la no existencia de requerimiento alguno por parte de la autoridad de supervisión o el supervisor, situación que no se encuentra tipificada en el TUO de la LPAG, lo cual genera condiciones menos favorables al administrado que las otorgadas en la misma. Ahora bien, se tuvo un porcentaje similar de entrevistados que consideraron la no vulneración del Reglamento de Supervisión Ambiental, alegando que este se encarga de desarrollar qué se entiende por voluntariedad, es decir, limita el significado de este concepto.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que, el argumento utilizado por el segundo grupo de entrevistados no es del todo contundente, debido a que en el ejercicio que ha realizado el OEFA por limitar el concepto de voluntariedad, ha creado condiciones, dichas condiciones deberían estar sujetas y en relación con la gama de derechos que el TUO ha añadido para proteger al administrado. Pero, muy por el contrario, limita el accionar del administrado restringiendo su acceso a la subsanación voluntaria, permitiendo ello sólo para incumplimientos leves. Así pues, por ejemplo, si durante la etapa de supervisión el supervisor encuentra que no hay un adecuado manejo de residuos sólidos no peligrosos en determinada empresa, basta con la sola indicación verbal o que en el Acta de Supervisión se añada algún tipo de recomendación sobre este incumplimiento para que automáticamente el administrado pierda el carácter voluntaria de subsanación que pretende realizar, y la DFAI no considere a esta como eximente de responsabilidad administrativa. Entonces, lo que tenemos es que el Reglamento crea condiciones más allá de las que se encuentran descritas en el TUO de la LPAG (que por cierto solo es una, antes del inicio del PAS), contrariando el TUO y no reconociéndolo en su totalidad sino en parte y en base a condiciones.

- b) El análisis documental realizado al Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS, de fecha 28 de febrero de 2018, emitido por la Dirección de Supervisión Ambiental en

Energía y Minas del OEFA, menciona que, si bien el TUO de la LPAG y el Reglamento de Supervisión Ambiental han recogido y regulan la subsanación voluntaria, al no haber existido requerimiento alguno por parte de la autoridad supervisora, no corresponde iniciar un PAS contra la empresa.

Siendo ello así, podemos visualizar que ya el OEFA está aplicando dentro de sus Resoluciones, la subsanación voluntaria de acuerdo con su propio Reglamento de Supervisión y no en concordancia con el TUO de la LPAG. En ese sentido, tenemos a una autoridad administrativa que emite fundamentos en sus decisiones que no se encuentran acorde con una norma con carácter de Ley, y, por ende, vulnera la misma. Ello implica que no solo se vulnere al TUO de la LPAG por no ir en concordancia con sus disposiciones normativas, sino también a todo administrados que se ve inmerso en el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y que se verán afectados, en caso de no calificar como incumplimiento leve la infracción cometida, en gastos innecesarios que pueden haberse evitado aplicando lo que indica el TUO de la LPAG, específicamente el artículo 255° que trata sobre la subsanación voluntaria.

Ahora bien, una vez analizados los resultados de los instrumentos que han servido para recopilar información de suma importancia para la presente investigación, es preciso compararlo con la doctrina contemplada en el marco teórico con el fin de poder aclarar lo precisado para lograr alcanzar el objetivo general.

De esa manera, nos remitimos a lo señalado por Robles Rosales (2008), el cual manifieste que “El principio de legalidad permite el cumplimiento irrestricto a la ley, para poder alcanzar la justicia”. Tal es así que este principio se considera uno de los cimientos sobre los cuales reposa el Estado democrático y de derecho. Señalando ello, queda claro que este principio cumple una función elemental, pues fija límites al poder punitivo estatal, estableciendo que toda actuación del estado debe estar regida por el imperio de la ley, otorgando seguridad jurídica.

Entonces, este principio otorga al administrado una garantía, en la medida de que mientras exista una ley, la actuación del Estado se limitará a la aplicación y ejecución de esta. Siendo ello así, podemos manifestar que el Reglamento de Supervisión Ambiental no se rige bajo el criterio normativo del TUO de la LPAG, sino que más bien es contrario al mismo pues crea condiciones no señaladas en el TUO y que evidentemente, resultan ser condiciones

menos favorables para el administrado porque limita su accionar y su sujeción a la subsanación voluntaria contemplada en el TUO de la LPAG. Así pues, existe una visible vulneración al principio de legalidad por parte del OEFA.

Asimismo, contrastando los resultados con el trabajo académico de Martínez Alfaro (2017), titulado “La inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en la LPAG”, en el cual se establecía que las modificaciones realizadas a través del DL N° 1272, son reformas legislativas que deberían ser fomentadas por la administración pública (organismos públicos pertenecientes al Estado), logrando con ello eludir la imposición de condiciones menos favorables para los administrados que las contempladas en la LPAG. Así pues, al limitar el Reglamento de Supervisión Ambiental la aplicación de la subsanación voluntaria por parte del administrado, conceptualizando la definición de “voluntariedad” a condiciones no tipificadas en la Ley, resulta evidente que existe una vulneración al TUO de la LPAG por parte del Reglamento de Supervisión Ambiental, toda vez que no reconoce la propensión garantista que se le ha otorgado al administrado frente a la administración, para poder subsanar incumplimientos antes del inicio de un PAS (artículo 255° de la LPAG).

Por otro lado, se ha tratado de demostrar el objetivo específico 1, el cual es Explicar cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa de la presente investigación, en base a:

- a) Las entrevistas realizadas a los especialistas de derecho administrativo, ambiental y constitucional, los cuales manifestaron que, una de las principales motivaciones que existió para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, ha sido la de otorgar al administrado más derechos y facilidades procesales frente a la administración pública, con el fin de protegerlo. Asimismo, manifestaron que, junto con lo indicado en el párrafo anterior, lo que se busca es priorizar el carácter preventivo de la norma, poniendo mayor énfasis en la corrección de la sanción y no en la imposición de una multa.

Así también, un grupo de entrevistados mencionó que, definitivamente, la incorporación de la subsanación voluntaria al TUO de la LPAG reduce considerablemente la carga procesal de la administración pública porque permite impedir la continuación del proceso subsanando la infracción. No obstante, hubo un grupo de entrevistados que, por el contrario, consideraban que no se reducía la carga laboral porque el OEFA seguiría realizando las supervisiones ambientales innumerables veces a la empresa que subsana

en su oportunidad, debido a que el sólo hecho de subsanar no exime a la empresa de seguir siendo supervisada por el mismo o distintas obligaciones ambientales.

Teniendo ello como base, resulta necesario analizar el criterio optado por los entrevistados que señalan que no existe reducción de la carga procesal, al respecto, podemos manifestar que dicho argumento no es del todo cierto, debido a que se está confundiendo la función de supervisión del OEFA con un procedimiento sancionador que se puede derivar del mismo, es decir, son dos figuras distintas pero conectadas.

Tal es así que, el administrado es consciente de que las supervisiones seguirán suscitándose en tanto realiza alguna de las actividades que se encuentran bajo la competencia del OEFA. Entonces, no es preciso afirmar que no se reduce la carga laboral de la administración, dado que, si el administrado subsana en la etapa de supervisión, se puede concluir con el proceso con la emisión del Informe de Supervisión, en el cual se señale que, debido a que el administrado subsana se concluye la etapa de supervisión. Ello indudablemente contribuiría a que el OEFA concluya procesos que no merecen ir a un sancionador, pudiendo subsanarse con anterioridad a este.

Ahora bien, en virtud al objetivo específico que se pretende corroborar, nos remitimos a García Toma (2015) el cual menciona que “El principio de jerarquía normativa implica respetar a la Constitución para lograr el funcionamiento adecuado del orden público que la misma establece” (pág. 6). Siendo ello así, existe en nuestro ordenamiento legal una pluralidad de normas que se basan en el principio de subordinación escalonada, es decir, una norma de inferior jerarquía encuentra su validez en una norma de mayor jerarquía. Así pues, tal como señala Fernández Segado (1992), una norma que se encuentra situada en un rango menor no puede oponerse a otra de rango superior. Por consiguiente, nuestro sistema jurídico no se encuentra conformado por normas yuxtapuestas, sino por normas jerárquicas y que se encuentran superpuestas.

Entonces, siendo ello así, comparando los resultados obtenidos con el marco teórico expuesto, resulta evidente indicar que, el Reglamento de Supervisión Ambiental ha sido aprobado mediante una Resolución de Consejo Directivo del OEFA, la cual es una norma de menor jerarquía, superponiéndose a esta el TUO de la LPAG. En ese sentido, dicha Resolución debe limitar derechos personales, patrimoniales o deberes de los ciudadanos, basándose en una previa ley que autorice a la administración pública a establecer en su propio cuerpo normativo tales limitaciones. Por lo tanto, considerando que el artículo II del TUO de la LPAG señala taxativamente que, regula los procedimientos especiales, y, por lo

tanto, las autoridades administrativas cuando reglamenten dichos procedimientos deberán cumplir con todo lo establecido en su cuerpo normativo, se puede señalar que el Reglamento de Supervisión, al limitar el acceso a la subsanación voluntaria creando condiciones no estipuladas en el TUO de la LPAG, vulnera el principio de jerarquía normativa por reglamentar condiciones que no nacen de una ley previa y que vulnera a los administrados por ser condiciones que no les favorecen. Por lo expuesto, el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa al reglamentar a la subsanación voluntaria, contrariando su naturaleza y aplicación.

Asimismo, es importante cotejar los resultados con la Tesis del Doctor Burgos Delfino (2017), titulada “Inconstitucionalidad del DS N° 001-2015-EM, por infracción al Principio de Jerarquía Normativa”, en el cual se concluye que, ante un artículo (como es el caso del artículo 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA) que es contrario a lo estipulado en una norma con rango de Ley, no es necesario no es necesario solicitar la derogatoria, ilegalidad o inconstitucional a todo el Reglamento, sino solamente de los incisos, numerales o párrafos que contravinieran a lo señalado en la Ley. Asimismo, señala que la labor del Poder Ejecutivo y, en este caso, del OEFA es defender la legalidad y constitucionalidad de las normas que se emitan, permitiendo de esta manera que las normas subsanen errores y omisiones que antes no estaban contempladas.

Por otro lado, se ha tratado de demostrar el objetivo específico 2 de la presente investigación, el cual es: **Explicar de qué manera los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor ambiental vulnera al administrado**, en base:

- a) Las entrevistas realizadas a los especialistas de derecho administrativo, ambiental y constitucional, los cuales indicaron que, el texto normativo que actualmente el Reglamento de Supervisión Ambiental ha tenido bien aplicar, crea condiciones menos favorables a los administrados a todas luces, ello debido a que, en primer lugar, limita la actuación del administrado a la no existencia de requerimiento alguno por parte del supervisor o autoridad supervisora, citemos un ejemplo: Con la aplicación del TUO de la LPAG, basta con que la subsanación se realice antes del inicio de un PAS para que se archive el expediente del administrado. Por el contrario, con la aplicación del Reglamento de Supervisión Ambiental, si el supervisor le advierte al administrado, por ejemplo, en el Acta de Supervisión los incumplimientos detectados, la sola consignación de tales hallazgos en el Acta basta para que el OEFA

considere que hubo requerimiento por parte de la empresa, por lo tanto, el administrado no podrá subsanar el incumplimiento detectado, sino más bien se vería obligado a iniciar un procedimiento sancionador.

De lo expuesto, se puede evidenciar que el OEFA confunde la formalidad del levantamiento del Acta de Supervisión como un requerimiento de información, es decir, considera al Acta de Supervisión como un requerimiento, cuando la solemnidad y naturaleza del Acta tienen un fin indistinto al planteado por el OEFA. Siendo ello así, afecta al administrado a asumir los costos del inicio de un procedimiento sancionador, lo que conlleva a la contratación de abogados expertos en la materia, ingenieros que respalden técnicamente su defensa y, en algunos casos, la ejecución de obras que la autoridad no tomará en cuenta, pues considerará que las mismas se llevaron a cabo a raíz del “requerimiento plasmado en el Acta de supervisión”.

Ahora bien, en virtud del objetivo específico 2 que se pretende corroborar, analizaremos la definición del Acta de Supervisión de acuerdo con el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA, al respecto dicha norma señala que, el Acta es el documento mediante el cual se dejan constancia de los hechos detectados durante la etapa de supervisión presencial en las instalaciones de la empresa, así como de todo incidente acontecido. Así pues, el Acta no es más que una mera formalidad, que, dada su naturaleza, debe contemplar todo hallazgo encontrado en la supervisión para que esta sea válida y responda a su fin. Entonces, si el supervisor contempla en la misma los hechos que ha detectado, es porque así lo exige la formalidad del Acta y ello no quiere decir que dicha constancia sea un requerimiento que el supervisor realiza al administrado ni mucho menos tiene carácter coercitivo. Entonces, el OEFA al indicar como materialización de los requerimientos al Acta de Supervisión, estaría incurriendo en un error de definición del Acta de Supervisión así como un desconocimiento a su propia normativa que desarrolla dicho concepto, y que no contempla que el Acta tiene carácter coercitivo para el administrado, es decir, con su sola emisión el administrado se obliga a su cumplimiento.

Asimismo, es preciso contrastar los resultados obtenidos para este objetivo específico con lo señalado por Gómez Apac (2017), en su trabajo académico para optar el grado de Magister en derecho de empresa “La Fiscalización Ambiental del OEFA: Características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión”, el cual menciona

que de acuerdo a la lógica de todo Reglamento Ambiental, la administración pública debe centrarse en las actividades productivas de los titulares de proyectos de inversión bajo la competencia del OEFA, que son potenciales de ocasionar un grave impacto en el ambiente. Por lo tanto, el OEFA no debe prodigar recursos en asuntos de menor trascendencia, ya que estos pueden ser subsanados de manera oportuna, evitando así el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Así pues, el administrado al tener conocimiento de los hallazgos que se le imputan, puede subsanarlos antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Por lo expuesto, el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA vulnera al administrado, toda vez que no solo sanciona o pretende percibir recursos pecuniarios por las sanciones impuestas, sino también no brinda a los administrados la oportunidad de subsanar la infracción que hayan cometido, en la medida que ello pueda hacerse.

V. CONCLUSIONES

Primero

Se ha analizado que la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), ya que las modificaciones realizadas a través del Decreto Legislativo N° 1272, son reformas legislativas que deberían ser fomentadas por la administración pública (organismos públicos que pertenecen al Estado), logrando con ello eludir la imposición de condiciones menos favorables para los administrados que las contempladas en la Ley. Así pues, al limitar el Reglamento de Supervisión Ambiental la aplicación de la subsanación voluntaria por parte del administrado, conceptualizando la definición de “voluntariedad” a condiciones no tipificadas en la Ley, resulta evidente que existe una vulneración al artículo 255° del TUO de la LPAG por parte del Reglamento de Supervisión Ambiental, toda vez que no reconoce la propensión garantista que se le ha otorgado al administrado frente a la administración, para poder subsanar incumplimientos antes del inicio de un procedimiento sancionador. Así pues, el artículo 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental no se sujeta a las disposiciones normativas a favor del administrado contemplado en el TUO de la LPAG, vulnerando con ello el principio de legalidad que toda autoridad administrativa, en este caso el OEFA, debe salvaguardar.

Segundo

Se ha explicado que la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental (en adelante, RSA) vulnera el principio de jerarquía normativa, ya que el Reglamento de Supervisión Ambiental ha sido aprobado mediante una Resolución de Consejo Directivo del OEFA, la cual es una norma de menor jerarquía, superponiéndose a esta el TUO de la LPAG. En ese sentido, dicha Resolución debe limitar derechos personales, patrimoniales o deberes de los ciudadanos, basándose en una previa ley que autorice a la administración pública a establecer en su propio cuerpo normativo tales limitaciones. Por lo tanto, considerando que el artículo II del TUO de la LPAG señala taxativamente que, regula los procedimientos especiales, y, por lo tanto, las autoridades administrativas cuando reglamenten dichos procedimientos deberán cumplir con todo lo establecido en su cuerpo normativo, se puede señalar que el Reglamento de Supervisión, al limitar el acceso a la subsanación voluntaria creando condiciones no estipuladas en el TUO de la LPAG, vulnera el principio de jerarquía normativa por reglamentar condiciones que no nacen de una ley previa y que vulnera a los administrados por ser condiciones que no les favorecen. Por lo expuesto, el Reglamento de

Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa al reglamentar a la subsanación voluntaria, contrariando la naturaleza y aplicación del TUO de la LPAG.

Tercero

Se ha explicado que los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor ambiental vulneran al administrado, toda vez que para el OEFA, dichos requerimientos se pueden materializar en un Acta de Supervisión. Entonces, ante cada supervisión presencial que el OEFA realice al administrado, el sólo hecho de que en el Acta se plasmen los hallazgos encontrados en sus instalaciones, bastará para que el administrado pierda el acceso a la subsanación voluntaria, y con ello se le obliga a asumir los costos de un procedimiento sancionador que, a todas luces, pudo haberse evitado, así como se le obliga a contratar especialistas en la materia que puedan defender sus derechos frente a la administración pública, además de la posible sanción a aplicársele en caso se le considere responsable administrativamente.

VIII. RECOMENDACIONES

Primero

Se recomienda a la Dirección de Consejo Directivo del OEFA que modifique el artículo 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA, señalando que recoge la figura de la subsanación voluntaria tal como se señala en el TUO de la LPAG, con la única condición de que se ejecute antes del inicio de un procedimiento sancionador. Con ello dicha Dirección salvaguarda la protección al principio de legalidad y constitucionalidad de las normas que se emitan, permitiendo de esta manera que las normas subsanen errores y omisiones que antes no estaban contempladas.

Segundo

Se recomienda a la Dirección de Consejo Directivo del OEFA que no vulnere el principio de jerarquía normativa, extrayendo de su Reglamento de Supervisión Ambiental las condiciones para acceder a la subsanación voluntaria, tales como (i) La no existencia de requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor; y, (ii) Que el incumplimiento sea de categoría leve para que se archive el mismo, las cuales se encuentran en el artículo 15° del mencionado Reglamento. Esta extracción se puede hacer mediante una modificación de su propio Reglamento de Supervisión Ambiental, no siendo necesario derogar el mismo.

Tercero

Se recomienda a la Dirección de Consejo Directivo del OEFA, no estipular en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión Ambiental que el requerimiento de información por parte del Supervisor o la Autoridad Supervisora acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria, ya que con ello limita el accionar del administrado y lo perjudica. Adicional a ello, se recomienda a la Dirección de Consejo Directivo que emita un pronunciamiento oficial dirigido al Ministerio de Justicia, indicando que tal como se encuentra la subsanación voluntaria en el TUO de la LPAG, es muy general y no se encuentra limitada, por lo tanto, se recomienda solicite la modificación del artículo 255° del TUO de la LPAG, precisando que la subsanación voluntaria procederá ante incumplimientos leves, que no ocasione daños o perjuicios al entorno y a los administrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfredo Botassi (1997). *Derecho Administrativo Ambiental*. (1.a ed.). Argentina: Platense.
- Andaluz W., C. (2006). *Manual de derecho ambiental*. (3.a ed.). Lima: Iustitas.
- Arias G., F. (2007). *Metodologia de la Investigacion*. (5.a ed.). Mexico: Trillas.
- Blancas Bustamante (2017). *Derecho Constitucional*. (1.a ed.). Lima: PUCP-Fondo Editorial.
- Carrasco D., S. (2015). *Metodologia de la Investigacion Cientifica: Pautas metodologicas para diseñar y eleborar el proyecto de investigacion*. (1.a ed.). Lima: San Marcos.
- Castillo, L. (2005). *El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana*. Revista Jurídica del Perú. Recuperado de https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2104/Caracter_normativo_fundamental_Constitucion_peruana.pdf?sequence=1
- Castillo, L. (2005). *El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana*. Revista Jurídica del Perú. Recuperado de https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2104/Caracter_normativo_fundamental_Constitucion_peruana.pdf?sequence=1
- Constitución Política del Perú de 1993.
- Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. (Junio, 2016). *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. *Metodología de la Investigación*. (6a. ed.). México: McGraw-Hil.
- Ivan, L. Q. (s.f.). *El daño ambiental en la Ley General del Ambiente*. Revista de la Facultad de Derecho. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6750/6867>
- Jesus, C. C. (2004). *Manual de evaluacion ambiental de proyectos*. Revista San Marcos .
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Lozano Cutanda (2010), *Derecho Ambiental Administrativo*. (11.a ed.). España: La Ley-Actualidad.

Mauro, Michelle. “*Fiscalit  ambiental e principio europei: spunti critici*”. Recuperado de <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/3706>

Mejia Mejia, E., Ñaupas Paitan , H., Novoa Ramirez, E., & Villagomez Panan, A. (2014). *Metodologia de la Investigacion: Cualitativa- Cuantitativa y Redaccion de la Tesis*. (4.a ed.). Colombia: Ediciones de la U.

Mor n J., C. (2009). *Comentarios a la Ley del Procedimiento*. (9 . ed.). Lima: Gaceta Jurídica

Nmakforoosh, M. N. (2006). *Metodologia de la Investigacion*. (2.a ed.). México: LIMUSA S.A.

OEFA (2015). Manual de Fiscalización Ambiental. Revista de OEFA. Recuperado de <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/manual-de-competencia-en-fiscalizacion-ambiental-para-gobiernos-regionales>

OEFA (2016). *El Impacto de la Fiscalizacion*. Revista de OEFA. Recuperado de <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/libro-impacto-fiscalizacion-ambiental-desempeno-mineras>

OEFA (2016). *Jurisprudencia Ambiental*. Revista de OEFA. Recuperado de <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/la-fiscalizacion-ambiental-en-el-peru2011-2015>

OEFA (2016). *La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015)*. Recuperado de <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/la-fiscalizacion-ambiental-en-el-peru2011-2015>

OEFA (2018). OEFA en cifras – I Trimestre 2018, Reportes Estadísticos. Revista de OEFA. Recuperado de <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/oefa-en-cifras-reporte-estadistico-primer-trimestre-2018>

- Pino P. (2013). *Metodología de la investigación (2.a ed.)*. Lima: Editorial San Marcos E.R.L.
- Prieto R. (2002). *Derechos fundamentales, neo constitucionalismo y ponderación judicial*. Lima: Palestra.
- Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental.
- Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA, Incorporan los Artículos 22° al 31° que formarán parte del Título IV “De las Medidas Administrativas” y la Cuarta Disposición Complementaria Final en el Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.
- Ruiz Manero (2014). *Un debate sobre principios constitucionales*. (1.a ed.). Lima: Palestra.
- Terrones N., E. (1998). *Diccionario de Investigación Científica*. (1.a ed.). Lima: A.F.A.

ANEXOS

ANEXO 1-A
Matriz de consistencia

TITULO	La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.
PROBLEMA GENERAL	¿De qué manera la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444?
PROBLEMAS ESPECIFICOS	<p>Problema específico 1</p> <p>¿Cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?</p> <p>Problema específico 2</p> <p>¿De qué manera los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor ambiental vulneran al Administrado?</p>
SUPUESTO GENERAL	El Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, toda vez que no reconoce a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, tal como estipula el TUO de la Ley N° 27444, sino que, por el contrario, crea una condición para acceder a la subsanación voluntaria, estableciendo que la autoridad de supervisión o el supervisor, no debe realizar requerimiento alguno para la actuación del incumplimiento de alguna obligación ambiental por parte del administrado, situación que no está contemplada en el TUO de la Ley N° 27444.
SUPUESTOS ESPECIFICOS	<p>Supuesto específico 1</p> <p>El Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa, toda vez que contempla condiciones menos favorables para el administrado, las mismas que no se encuentran</p>

	<p>estipuladas en el TUO de la Ley N° 27444. Por ende, dicho Reglamento es contrario a la naturaleza, fines y límites de la Ley.</p> <p>Supuesto específico 2</p> <p>Los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor ambiental vulneran a los administrados, debido a que no solo le condiciona el acceso a la subsanación voluntaria, sino que, en caso la autoridad o el supervisor realice dichos requerimientos, obliga al administrado a asumir los costos de un procedimiento administrativo sancionador.</p>
OBJETIVO GENERAL	Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.
OBJETIVOS ESPECIFICOS	<p>Objetivo específico 1</p> <p>Explicar cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa.</p> <p>Objetivo específico 2</p> <p>Explicar de qué manera los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor ambiental vulnera al administrado.</p>
DISEÑO DEL ESTUDIO	Teoría fundamentada
CATEGORIAS Y SUBCATEGORÍAS	<p>C1: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental</p> <p>Subcategorías</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisión ambiental - Subsanación voluntaria

	<ul style="list-style-type: none"> - Antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. - Requerimientos efectuados por la Autoridad Supervisora o Supervisor. - Incumplimientos de obligaciones ambientales. - Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. - Metodología para la estimación de riesgos. <p>C2: El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p> <p>Subcategorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El principio de jerarquía normativa. - La Pirámide de Hans Kelsen.
POBLACIÓN Y MUESTRA	<ul style="list-style-type: none"> • Población: Especialistas en derecho ambiental, derecho administrativo y derecho constitucional y directores de las distintas direcciones del OEFA. • Muestra: <ul style="list-style-type: none"> - 2 especialistas en derecho ambiental y administrativo. - 2 especialistas en derecho constitucional - 2 funcionarios públicos que estén a cargo de Direcciones del OEFA.
MUESTRA	<ul style="list-style-type: none"> • Muestra de expertos Especialistas en derecho constitucional, ambiental y administrativo, funcionarios públicos a cargo de direcciones u oficinas cuyas decisiones son emitidas en materia ambiental.
MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS	<ul style="list-style-type: none"> - Guía de entrevista. - Guía de análisis documental
TÉCNICA DE RECOLECCION DE DATOS	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista - Análisis documental.

ANEXO 1-B

Validación de la entrevista



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: LA FORA GUERRA, ANGEL FERNANDO
 1.2. Cargo e institución donde labora: COORDINADOR DEL AREA DE RESEA HISTORICA SOCIAL
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: _____
 1.4. Autor(A) de Instrumento: _____

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												✓	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												✓	
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												✓	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												✓	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												✓	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												✓	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												✓	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												✓	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												✓	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												✓	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

Si

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95 %

Lima, 13 de NOVIEMBRE del 2018

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No: 00961844
 Telf: 980 75 8944

ANEXO 1-C

Validación de la entrevista



VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: Barrantes Gálvez M. María
 1.2. Cargo e institución donde labora: Docente
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: _____
 1.4. Autor(A) de Instrumento: _____

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE					ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100		
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.										X					
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X			
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.											X				
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X			
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales													X		
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.											X				
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X			
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos											X				
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X			
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													X		

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

%

Lima, 12 de Julio del 2018

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No: 02235552

Telf: _____

ANEXO 1-D

Validación de la entrevista



VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: FLORES MEDINA ELIAZAR ARMANDO
 1.2. Cargo e institución donde labora: DOCENTE UCV
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: _____
 1.4. Autor(A) de instrumento: _____

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.													X
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.													X
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													X
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos													X
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													X

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

SI

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

97,5 %

Lima, 13 de junio del 2018

[Firma]
FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No: 09884149
 Telf: 988179766

ANEXO 1-E

Validación del Análisis Documental



VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: LA FORA GUERRA, ANGEL FERNANDO
 1.2. Cargo e institución donde labora: COORDINADOR DEL AREA DE RESERVA INSTITUCIONAL
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: _____
 1.4. Autor(A) de Instrumento: _____

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												✓	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												✓	
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												✓	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												✓	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												✓	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												✓	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												✓	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												✓	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												✓	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												✓	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

Si

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95 %

Lima, 13 de NOVIEMBRE del 2018

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No: 00961844
 Telf: 980 75 8944

ANEXO 1-F

Validación del Análisis Documental



VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: Ballesteros Gálvez M. María
 1.2. Cargo e institución donde labora: Docente
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: _____
 1.4. Autor(A) de Instrumento: _____

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE					ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100		
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.										X					
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X			
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.											X				
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X			
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales													X		
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.											X				
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X			
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos											X				
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X			
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													X		

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

%

Lima, 12 de Julio del 2018

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No. 02235552

Telf.: _____

ANEXO 1-G

Validación de la entrevista



VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: FLORES MEDINA ELIAZAR ARMANDO
 1.2. Cargo e institución donde labora: DOCENTE UCV
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: _____
 1.4. Autor(A) de Instrumento: _____

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.													X
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.											X		
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.													X
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.											X		
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales											X		
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.											X		
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													X
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos													X
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.											X		
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.													X

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

SI

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

97,5 %

Lima, 13 de junio del 2018

[Firma]
FIRMA DEL EXPERTO-INFORMANTE

DNI No: 09884149
 Telf: 988179766

ANEXO 2-A

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Entrevistado: Quijano Zapara, Carlos.

Cargo/Profesión/Grado académico: Analista legal de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

Institución: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OBJETIVO GENERAL

Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Preguntas:

1. **¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?**

No, dado que no contradice lo establecido en el TUO de la LPAG.

2. **Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?**

En general, se tiene que evaluar la naturaleza de la conducta infractora, hay conductas que pueden ser subsanadas como otras que no.

Por ejemplo, en el tema ambiental, la normativa eléctrica establece la obligación mensual de realizar monitoreo de efluentes, al respecto, se observa un plazo para la ejecución de monitoreo, cuyo incumplimiento no permite “retroceder en el tiempo” para subsanar. Distinto es el caso de la obligación a disponer adecuadamente los residuos sólidos, esta puede ser subsanada en cualquier momento.

3. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el supervisor realiza el requerimiento de información al administrado?

Si bien la Autoridad Supervisora puede solicitar al administrado, mediante carta o Acta de Supervisión, que subsane la presunta conducta infractora, esta solicitud no cuenta con carácter obligatorio, por lo que, la corrección de la conducta resultaría voluntario.

Por otro lado, si la Autoridad Supervisora ordena al administrado, en el marco de una medida administrativa, que corrija la conducta infractora, esta orden sí cuenta con carácter obligatorio, dado que su incumplimiento configura un supuesto de hecho infractor. Por consiguiente, la adecuación derivada de una medida administrativa quiebra el carácter voluntario de la subsanación.

OBJETIVO ESPECIFICO 1

<p>Explicar la subsanación voluntaria según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>
--

Preguntas:

1. ¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?

Para repeler la conducta infractora tenemos alternativas que no están ligadas necesariamente con la sanción, para ello corresponde identificar el sujeto pasible de infracción y direccionar su conducta. Por ejemplo, un conductor de transporte público con tantas papeletas que resulta imposible pagarlas, obtener una papeleta más no varía su estado.

En el caso del TUO de la LPAG, sin identificar a los sujetos pasibles de infracción (sino generalizando), se prioriza la corrección de la conducta de infractora, probablemente considerando, entre otros, el costo de persecución de la infracción vs. el costo de la finalidad regulatoria.

2. ¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?

Sí. Antes, sin perjuicio de que el administrado acredite la subsanación voluntaria previa a la imputación de cargos, correspondía continuar el procedimiento sancionador hasta la determinación de responsabilidad en la etapa decisora.

Con la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, la conducta infractora podría quedar en la etapa instructora o, incluso, en la etapa supervisora; es decir, reduce notoriamente el trámite por hecho detectado (presunta infracción).

OBJETIVO ESPECIFICO 2

Explicar la subsanación voluntaria según el Reglamento de Supervisión Ambiental.

Preguntas:

1. ¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor, acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?

Si el cumplimiento del requerimiento de corrección de la conducta no es obligatorio, entonces es voluntario.

Si se trata de una medida administrativa dictada por la Autoridad Supervisora, su cumplimiento es obligatorio, por lo que, pierde el carácter voluntario.

2. ¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?

La norma especial no puede tener condiciones menos favorables que el TUO de la LPAG, dado que se trata de una norma común.

El reglamento de supervisión no contradice ni tiene condición menos favorable, sino interpreta o precisa lo que se entiende como subsanación voluntaria.

3. ¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

Dado que no es una condición menos favorable, no es una carga adicional al administrado.

- 4. El capítulo II del Título Preliminar del TUO señala que, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deberán cumplir con lo establecido en la presente Ley. Teniendo ello como base, si una autoridad administrativa como el OEFA, en su Reglamento de supervisión ambiental condiciona el acceso a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. ¿Cree usted que estaría contraviniendo a lo señalado en el TUO?**

No lo condiciona, sino precisa mediante norma especial lo que la administración entiende como voluntario.

Por ello, tenemos organismos que, mediante norma especial, han precisado la subsanación voluntaria de manera distinta, por ejemplo: INDECOPI y OSITRAN consideran que el requerimiento de subsanación antes de la imputación de cargos no quebranta la voluntariedad de la subsanación, por otro lado, OSINERGMIN y SUNASS consideran que el requerimiento de subsanación induce al administrado a corregir la conducta infractora, por lo que, quebranta la voluntariedad.

- 5. Siguiendo con la pregunta anterior, ¿Cree Usted que el funcionario a cargo de un procedimiento administrativo sancionador debe ajustar la aplicación del Reglamento de supervisión ambiental a lo dispuesto en el TUO?**

En vista que lo establecido en el TUO de la LPAG es genérico y el Reglamento de Supervisión lo precisa, no se contradicen. Por consiguiente, en un procedimiento administrativo sancionador corresponde la aplicación de ambas normas, en concordancia.

ANEXO 2-B

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Entrevistado: Rengifo Reátegui, Kaylin.

Cargo/Profesión/Grado académico: Directora de la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas del OEFA.

Institución: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OBJETIVO GENERAL

<p>Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>

Preguntas:

4. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?

Yo no considero que hay un tema de vulneración, la 27444 es una norma que todos los administrativistas lo manejamos, pero sabemos que es la norma general, obviamente cada institución saca y reglamenta dentro de lo que enmarca la 27444, entonces incluso llegan a establecer algún tema adicional a la que ha establecido la 27444, porque su marco es general, por eso es Ley del Procedimiento Administrativo General, te da el marco del procedimiento de cómo va a ser este, ya dentro del procedimiento es que tu vas marcando tu procedimiento como tal porque si vemos obviamente no todas las entidades públicas tienen el mismo manejo del procedimiento, incluso nosotros mismos, como lo teníamos antes, teníamos 03 informes previos a la etapa del inicio del sancionador y había toda una serie de informes que se sacaban anteriormente incluso en la etapa sancionatoria que la misma 27444 no regulaba, entonces tu a través de una norma menor puedes regular el tema del procedimiento a través del reglamento a través de tus directivas y a través de otras normas o resoluciones de la misma entidad a la que perteneces y es lo que hacen

todas las entidades, regulan su propio procedimiento y todas tienen diferentes formas de manejar su procedimiento, diferentes cosas que valoran más otras que valoran menos, si vamos a Indecopi vas a ver que incluso regulan el tema del desistimiento y una serie de cosas, si vas al tema de OSIPTEL se van a concentrar en otro tipo de situaciones más las facultades del supervisor por ejemplo, entonces cada reglamento tiene su propia particularidad y es porque obviamente todas se basan en la madre que es la 27444 y nadie se escapa de eso, más bien yo creo que seríamos ilegal si lo que quisiéramos decir es no reconocer esa voluntariedad, más bien eso creo que sería la parte ilegal de la cual podría hablarse y decir no sabes que nosotros no vamos a considerar la voluntariedad como un eximente de responsabilidad, lo vamos a seguir considerando como un atenuante, más bien eso creo que sería la parte crítica, entonces ahorita lo que nosotros simplemente estamos haciendo es que, a través de la norma madre, sacar nuestro propio reglamento que aclare justamente todo lo que pueda no estar claro en la 27444 y es lo que hemos tratado de hacer porque no hay una definición, si el legislador hubiese querido darle una definición a eso lo hubiese podido hacer, entonces creo que más allá de eso no hay un tema de ilegalidad.

5. Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?

Yo creo que no porque, en el caso del derecho del medio ambiente o en el caso del bien jurídico que nosotros protegemos está detrás el tema de la vida y la salud de las personas, entonces puede que tengamos una infracción que en este momento no parezca grave, pero si yo la mantengo en el tiempo que es lo que ha ocurrido en Ventanilla ¿no?, tenemos una situación en la que no han supervisado en su oportunidad y cuando se detectó ya pasó el tiempo, y ahorita la situación ya es grave porque tenemos plomo en los niños, bueno no solo en niños sino en toda la población que vive en esa zona, entonces estamos hablando de una situación grave que se ha hecho grave por el paso del tiempo, entonces, que es lo que va a suceder si es que a la fecha nosotros no consideramos el tema del tipo de infracción que se está cometiendo, lo que va a suceder es que con el tiempo esta infracción pues obviamente pase a ser grave y ya se tenga un problema mucho más crítico de cara a la población. Entonces considero que en este caso, el tema de la subsanación hay que tocarlo con bastante pinza y en el caso del derecho ambiental tener en consideración el tipo de la

infracción que es determinante para realmente poder emitir algún tipo de criterio para determinar el tema de si es subsanable o no es subsanable.

6. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el Supervisor realiza el requerimiento de información al administrado?

En el caso de Industria a nosotros nos pasa algo y en realidad, es algo de casi todo el tiempo y es que el administrado muchas veces desconoce sus obligaciones, hay mucho desconocimiento por parte de la norma y eso también se ve porque hay una serie de normativas dependiendo de cada sector y, bueno, ellos a veces aducen un poco eso ¿no? Pero mas allá del desconocimiento de la norma que estos administrados o estas empresas puedan tener, considero que el que tu como administración pública hayas determinado que hay un incumplimiento a algún tipo de obligación, no es romper la voluntariedad por parte del administrado para que ella pueda corregir, es simplemente una evidencia de los hechos es como una foto del instante, es como si tomara una foto y en esa foto tu vez que él está, no sé, si hablamos de delitos muchos más fácilmente, ahí está el video donde el señor está robando,, entonces yo simplemente estoy evidenciando un hecho, no por eso él va a dejar de hacerlo lo va hacer probablemente, lo está haciendo sin que sepa porque de repente es una cosa que está ahí y no sabes de quién es, ósea son cien mil y un situaciones que se podrían presentar pero creo que el Acta lo único que hace es recoger hechos y situaciones, es una foto del momento, entonces yo considero que para romper la voluntariedad del administrado sí tendría yo que comunicarle, oye primero que nada el tipo de obligación que está incumpliendo, lo otro es decirle si es que esto pasa a un inicio de sancionador cuánto podría ser la sanción, comunicarle el hecho de que el plazo que el tendría para, digamos, ejecutar alguna acción o por último, remitiendo información que el consideraría simplemente es un hecho fortuito o un caso mayor o tal vez está dentro de alguna consideración de alguno de los eximentes de responsabilidad ¿no? Entonces, yo creo que el levantamiento de la simple Acta solo recoge hechos y es una foto del momento, ya la administración tendría que requerirle al administrado con un documento, ya sea una carta, resolución, en realidad la formalidad es indistinta, pero en ese documento establecerle la obligación que habría incumplido, el plazo que le da y la probable sanción a la cual someterse por este tipo de hecho o este tipo de incumplimiento.

OBJETIVO ESPECIFICO 1

Explicar la subsanación voluntaria según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Preguntas:

3. ¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?

Dentro de los principios que ya el derecho ambiental en general establece uno de los principios es el principio preventivo ¿no? Entonces, ya vemos reflejada esa necesidad que el estado tenía más allá de sancionar, de prevenir. Hablando en un tema ambiental, es realmente muy importante el tema de la prevención, más allá de digamos otro bien jurídico protegido, entonces, eso ya lo vemos reflejado desde la Ley General del Ambiente, y obviamente cuando sacaron la 30230, también buscaron el tema de establecer medidas correctivas, porque en realidad si nosotros analizamos la 30230 en su mayoría de los casos y la entidad pública, en este caso el OEFA, lo que podía hacer era imponer medidas, entonces estas medidas podían ser correctivas, preventivas, de diferente índole, pero al fin y al cabo eran medidas, no buscaba un tema de sanción. Entonces ya vemos reflejado desde la misma Ley General del Ambiente, el tema de la prevención la vemos después en la 30230, ahora con la intención de revivir nuevamente el artículo 19° para algunos sectores, pero creo que en la 27444 vemos lo mismo ¿no? Orientado al fin preventivo. Entonces creo que de alguna forma se está evidenciando que no solo para el sector ambiente está buscándose esa finalidad ¿no? Nosotros lo tenemos en la Ley General del Ambiente como un principio pero creo que lo que se busca es que, en general las entidades públicas no solo apliquen el tema de la sanción y las multas, sino que buscar un fin más allá de la única aplicación de la sanción como multa.

4. ¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?

En general no, no hay un tema de reducción de costos porque no se deja de ejercer la función de supervisión en realidad, ni tampoco es que se deja de ejercer la función sancionadora, en el caso de la subsanación si bien la determina como un eximente de

responsabilidad, creo que lo que busca es que el administrado la corrija antes de que yo inicie el sancionador sí, busca un tema de corrección, más allá de buscar que en realidad se disminuya un tema de carga, la carga la seguimos teniendo o sea los que ejercemos la parte de supervisión seguimos realizando las acciones, seguimos yendo y volvemos a ir, y si es necesario por más de que haya subsanado nos volveríamos a presentar nuevamente, sin importar si lo ha subsanado o no porque en realidad no vamos a verificar la subsanación de una sola obligación, porque verificamos 10, 20, 30 obligaciones en una sola supervisión. Entonces, no ha bajado la carga lo que mas bien creo que ha hecho es incentivar el cumplimiento de los administrados ¿no? Más allá de bajar la carga de la administración, si ha incentivado porque el administrado ahora dice, bueno prefiero que no me inicien un sancionador y este, busco corregir la conducta. Y adicionalmente, la Ley también ha establecido el tema de atenuantes de la infracción, entonces buscan subsanar también para tener una menor sanción en los casos en los que ya se encuentran en el inicio del sancionador. Pero, no baja la carga definitivamente, la autoridad sigue ejerciendo sus funciones.

OBJETIVO ESPECIFICO 2

<p>Explicar la subsanación voluntaria según el Reglamento de Supervisión Ambiental.</p>
--

Preguntas:

6. **¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor, acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?**

Nosotros tenemos compañeros que laboran en otras instituciones y que están en la parte de supervisión también, que es el medio en que nos hemos desenvuelto ya desde buen tiempo. Estar en la parte de supervisión es muy distinta a estar en la parte de sancionador, las dos hemos estado en el otro lado de la moneda, en la parte más formal que es la parte del sancionador, y en la parte del sancionador tú vas, es más formal, hay temas de artículos y todo lo demás, pero en la etapa de supervisión, como ya vemos no está del todo regulada. Entonces, al no estar del todo regulada hay muchas cosas en las que puedes caer, vicios, hay muchas formalidades que no están

establecidas pero que de alguna forma se cumplen y la modificación de la 27444, ha evidenciado esas cosas que ya nosotros en la práctica la veníamos ejerciendo porque no estaba, entonces creo que el tema de establecer la voluntariedad no ha buscado, como te digo, determinar más que un beneficio al administrado, siempre y cuando corrija la conducta, creo que eso ha buscado la 27444. Entonces, nosotros básicamente, yo considero al menos que con el tema de la regulación de lo que es voluntario o no es voluntario, estoy plenamente convencida de que, lo único que nosotros hacemos es que el administrado no pierda ese beneficio, en realidad que ahorita la 27444 le ha establecido y que de alguna forma como dice Milagros, tenga predictibilidad respecto a lo que nosotros vamos a resolver o cómo vamos a dirigir el procedimiento en ese sentido, garantizando el debido proceso, garantizando el tema de sus derechos, garantizando el tema de legalidad y creo que eso hemos tratado de dar simplemente al establecer ese tema de regulación o respecto al tema de la voluntariedad.

7. ¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?

Estoy convencida de que, en realidad, para mí fue establecer una situación que de alguna forma ya lo veníamos viendo nosotros, en la práctica hemos evidenciado una serie de incumplimiento que acaban en amonestación, entonces nos preguntábamos nosotros, le decíamos ¿por qué tengo que hacer todo este procedimiento para después que termine en amonestación? Implica un tema de costos también a la administración también, cuando en realidad esto pudo haber terminado en la fase de supervisión, porque ya la amonestación implica un tema de emisión de una Resolución, por ende, ya estamos en la etapa instructora donde ya el órgano establece dentro del procedimiento administrativo sancionador, el procedimiento en sí. Entonces, más bien creo que lo que justamente ha buscado es ese beneficio ¿no? ¿Por qué? Porque anteriormente si yo determinada un incumplimiento que podría bien haber sido subsanado y yo valoraba como eso, lo sancionaba obviamente pero le ponía una amonestación, el administrado igual tenía una sanción, cuando yo determinaba en futuras supervisiones si él ya había cometido la infracción anteriormente y tenía que revisar el tema de reincidencia, ya tenía la amonestación, de repente por un tema muy simple pero ya había sido amonestado, ya tenía un antecedente respecto de eso, entonces ya implicaba que probablemente yo lo tenga que tomar como un tema de

reincidencia, en ese caos, ¿Qué tenía que hacer yo? Obviamente iba a agravar la sanción, creo que ahora el objetivo de la norma es que ya no se produzca eso porque si el ya lo ha subsanado en esa etapa de la parte de supervisión, obviamente ya no va a implicar que yo tenga que iniciar todo el procedimiento sancionador y poner una amonestación. Eso va a implicar que ya no va aparecer ese administrado entre las infracciones o como un ranking de los infractores, porque por más que haya tenido amonestación, antes aparecían en los rankings, entonces si ahora la corrige antes ya no va aparecer, y por ende yo no lo voy a tomar como un caso de reincidencia y no lo voy a sancionar de esa manera también ¿no? Como un tema de agravante. Entonces, creo que en realidad ha sido un tema de beneficio para el tema del administrado, pero creo también en que hay situaciones, mejor dicho, no en todas las situaciones vamos a tener el mismo bien jurídico protegido o la misma gravedad, entonces, creo que eso es lo que hemos tratado de hacer con la regulación de la voluntariedad en este caso.

8. ¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

En realidad lo que deberíamos preguntarnos es ¿Cuántos costos se ahorran los administrados por el incumplimiento? Porque cuando nosotros detectamos los incumplimientos, no es que hemos detectado una pequeña cosa o una cosa ínfima, estamos detectando situaciones donde el administrado no tiene Instrumento de Gestión Ambiental, o sea eso no es una situación que ... a nosotros nos sorprenden cuando nos dicen que desconocen que tenían que tener, pero en realidad yo como voy a desconocer el hecho de que estoy realizando un procedimiento industrial, estoy manejando ácidos, estoy manejando un montón de productos químicos y lo estoy enviando al desagüe si en tu casa nada mas todo mundo sabe de que si tu botas el aceite de tus frituras directamente al caño u algo, ya estas contaminando, eso lo sabemos todos, o sea es información a la que podemos acceder todos. Entonces, decir que al utilizar ácidos o productos químicos y todo lo demás, en realidad ya eso es una falacia, entonces yo creo que debemos hacernos la pregunta contraria ¿cuántos costos se ahorra el administrado hasta que nosotros le hemos detectado la infracción? En realidad el administrado conoce mejor su negocio, mejor que nosotros incluso, y ellos pueden detectar mucho más fácil y saben con mas razón cuando hay probables riesgos en la actividad que ellos realizan, cuando y donde, en qué parte del proceso, entonces

cuando nosotros lo detectamos es porque hemos ido a supervisar, tal vez es la primera vez, tal vez hemos ido siempre, tal vez siempre en el mismo tema ha estado incurriendo, pero ellos ya conocen o intuyen qué es lo que podría estar incumpliendo. Entonces no es que nosotros le estamos cargando un costo al administrado porque en realidad nuestra función de supervisión es simplemente verificar que el viene cumpliendo sus obligaciones, en realidad no es ir y detectar incumpliendo, es ir y ver que en realidad lo están haciendo bien, en realidad nosotros al menos nos alegramos cuando vamos y vemos que es un administrado que si viene cumpliendo porque y sabemos que no tenemos que gastar más tiempo invirtiendo en ellos porque lo vienen haciendo, entonces ello nos facilita a que nosotros nos concentremos en otros administrados que si vienen incumpliendo. Muchas veces los formales se quejan y dicen oye tu no vas a supervisar a los informales, y tampoco es eso ¿no? Pero si yo tuviera que estar solo supervisando a los informales y no los formales, entonces los formales se me relajan después y ya dejan de cumplir, entonces si ellos cumplieran entonces yo me concentraría en los informales únicamente y no en los formales. Entonces, creo que en realidad a través del tema de la voluntariedad o de la reglamentación que hemos venido haciendo, en realidad no pretendemos quitar el tema de voluntariedad con el simplemente hecho del requerimiento y creo que es lo mismo que ha buscado la 27444, pero mas allá de eso también buscamos el tema de garantizar esa facultad que tiene la administración pública de poder supervisar las actividades de las cuáles tiene competencia y nosotros con el simplemente hecho de ir y constatar hechos y levantar un acta de supervisión, tampoco estamos rompiendo el tema de voluntariedad, si interpretáramos literalmente la norma o la 27444 diríamos que es simplemente hecho levanta el tema de la voluntariedad y ninguno tendría chance de subsanar después de que nosotros hemos ido, entonces creo que el administrado más bien debería ponerse en ese supuesto, porque la interpretación que le está dando a la norma es la que justamente la más beneficiosa para él, y la más beneficiosa para él sería decir: uy acá estamos hablando de un tema en el que nunca se va a romper la voluntariedad y en cualquier momento yo voy a poder subsanar, pero en realidad esa situación si la ponemos tal cual y la interpretamos literalmente, yo también podría hacer otra interpretación literal y decir: bueno, se rompe cuando yo voy y punto ¿no? Entonces, ahí ya nos ponemos en un escenario totalmente desfavorable para ellos en el cual simplemente nunca va a poder subsanar porque

siempre cuando nosotros le detectemos, vamos a tener que iniciar un tema de sancionador, y en realidad tampoco pretendemos eso porque hay administrados realmente que se esmeran en el tema de corregir las situaciones y muchas veces ya las corrigen antes de tiempo, antes de que nosotros vayamos, nos pasa mucho en pesca, vamos a una zona , detectamos un incumplimiento y toditos se pasan la voz, entonces seguimos avanzando a las otras empresas y vemos que han corregido justamente ese mismo tema que le observamos a la otra ¿no? Y de repente comenzamos a observar otras cosas, entonces sí hay un tema de voluntariedad por parte del administrado y lo único que queremos ver nosotros es que ellos tengan un tema de predictibilidad y sepan cuando nosotros vamos a considerar esa actitud que ellos toman, esa actitud positiva.

9. El capítulo II del Título Preliminar del TUO señala que, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deberán cumplir con lo establecido en la presente Ley. Teniendo ello como base, si una autoridad administrativa como el OEFA, en su Reglamento de supervisión ambiental condiciona el acceso a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. ¿Cree usted que estaría contraviniendo a lo señalado en el TUO?

En realidad yo no creo que hay vulneración, es más estoy digamos convencida de que lo que se pretendió en la LPAG es establecer la voluntariedad nada más como un tema de eximente, porque antes no estaba establecido como tal, estaba establecido como un atenuante que es totalmente distintos. Entonces, yo creo que en este caso ese fue el objetivo de la norma, ahora, no está regulada el tema de la voluntariedad como tal, al grado de que incluso si vamos a un tema de interpretación, si lo dejáramos tan abierto el tema de interpretación podríamos decir que la misma acta de supervisión vulnera la norma, vulnera el tema de la voluntariedad. Entonces, ningún administrado se vería beneficiado al respecto, porque desde el momento en que nosotros vamos y le detectamos la obligación, el incumplimiento de la obligación, desde el momento en que levantamos los hechos, entonces ya habría incumplimiento porque ya no existiría voluntariedad, cualquier cosa que realice después de esa supervisión y creo que no es el objetivo de la norma, por eso es que lo está poniendo como un eximente de responsabilidad y no como un atenuante como estaba antes, entonces lo único que nosotros hemos tratado de hacer a través del

reglamento es darle un sentido a esa voluntariedad ¿no? Es decir, bueno, a ver, vamos a regular cómo es que vamos a determinar nosotros el tema de la voluntariedad, cómo de alguna forma podría verse beneficiado el administrado porque eso es lo que la LPAG ha hecho, ha establecido un beneficio, pero salvaguardando el bien jurídico protegido, que en este caso es la salud y la vida. Entonces, ese es el sentido que hemos tratado de recoger en el reglamento y creo que en realidad no limita ni vulnera ni me parece que sea inconstitucional o algo por el estilo, el tema de que nosotros hayamos regulado el tema de la voluntariedad.

10. Siguiendo con la pregunta anterior, ¿Cree Usted que el funcionario a cargo de un procedimiento administrativo sancionador debe ajustar la aplicación del Reglamento de supervisión ambiental a lo dispuesto en el TUO?

En realidad, todo el derecho es interpretable, entonces nosotros como funcionarios dentro de la etapa de supervisión en realidad a lo que nos vamos a acoger es a los criterios que ya haya establecido la segunda instancia o la primera instancia ¿no? Si ya tenemos un criterio establecido por el Tribunal pues nosotros nos vamos a alinear a los criterios establecidos por el Tribunal, como en realidad lo hace cualquier institución pública que tiene una segunda instancia vemos los casos que están en las diferentes instituciones, todos se alinean a los criterios establecidos por su órgano colegiado, que en nuestro caso es el Tribunal. Pero más allá de eso, dentro de la etapa de supervisión analizamos caso por caso, entonces todos los casos no son iguales, como les digo, ya nos ha pasado mucho a nosotros que puede haber situaciones y yo sigo con el tema del caso de ventanilla porque creo que es la forma más clara en la que lo podemos evidenciar ¿no? En su momento, simplemente se fue se supervisó, digamos pudimos a ver visto tal vez un exceso en el tema del límite y se recomendó el inicio por el tema del límite que sobre paso el tema del límite, pero si eso lo llevamos en todo el tiempo que esa actividad fue ejercida sobrepasando ese límite, ya vemos un impacto que es el que tenemos ahora. Entonces, por eso creo que cada caso debe ser analizado e interpretado en el caso concreto porque todo tiene una variable, no son iguales, siempre hay un tema de variación en cada uno y siempre hay algo que uno sopesa más, porque en este caso por ejemplo en el caso de ventanilla es un tema más de salud, en otros casos vemos que simplemente son cosas formales, no hay un tema digamos detrás, pero si vemos casos en los que realmente hay un impacto que podría ser considerable pues nosotros lo vamos a analizar y lo

interpretaremos en función a ese caso en particular ¿no? Entonces la interpretación o los criterios que nosotros podríamos estar manejando de alguna forma van a ser determinados por nuestro órgano colegiado que es el Tribunal, pero siempre vamos a ver cada caso en concreto.

ANEXO 2-C

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Entrevistado: Milagros Mejía, Herrera.

Cargo/Profesión/Grado académico: Abogada asociada del Área de Medioambiente del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.

Institución: Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.

OBJETIVO GENERAL

<p>Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>

Preguntas:

7. **¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?**

Sí, confirmo que sí, la Resolución de Consejo Directivo definitivamente vulnera la jerarquía de normas porque es inferior a una Ley, porque establece digamos, más medidas o más condiciones para que se aplique la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, lo cual no ha sido precisado en la Ley. En todo caso, las condiciones que dice OEFA o especifica cuando en realidad no especifica sino añade condiciones adicionales a las que establece la Ley, debe ser mediante la modificación del TUO o de la Ley.

8. **Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?**

Por supuesto, yo considero que sí es viable, siempre y cuando se cumplan ciertos supuestos que establece la Ley del Procedimiento, porque una Ley o un Reglamento, una Resolución de Consejo Directivo del OEFA no puede ir en contra de una Ley por el principio de legalidad o la jerarquía también establecida en la Constitución.

Por lo tanto, en ese sentido, es jurídicamente viable que en el ambiente ambiental exista la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, básicamente siempre que el administrado subsane voluntariamente un hecho antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

9. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el supervisor realiza el requerimiento de información al administrado?

Sí, en realidad la subsanación voluntaria, el mismo nombre lo dice ¿no?, es la voluntad del administrado para poder subsanar el hecho sin que haya un requerimiento de la autoridad, porque si hay un requerimiento de la autoridad, entonces el administrado, digamos, ya sabe lo que la autoridad está diciendo, el requerimiento del mismo, y en ese caso, tendría que subsanar el hecho. Por lo tanto considero que, sin un requerimiento de la autoridad el administrado, sin el requerimiento, tendría que subsanarlo.

OBJETIVO ESPECIFICO 1

<p>Explicar la subsanación voluntaria según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>
--

Preguntas:

5. ¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?

Bueno, lo que se busca con la nueva LPAG es la subsanación voluntaria antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. De tal manera que el administrado pueda subsanar el hecho o el tipo infractor y este ya no vaya a un inicio o un procedimiento sancionador, o sea sancionado por algo que ya voluntariamente haya previsto o haya subsanado. Ese es el criterio en realidad de lo que busca la nueva LPAG, es decir, subsanar el hecho antes del inicio de un PAS de tal manera que sea un eximente de responsabilidad administrativa.

6. ¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?

Sí, por supuesto, yo creo que este eximente reduce la carga, porque si nos vamos a que cada hecho digamos se inicie un procedimiento sancionador por cada hecho y el

mismo ya se subsane antes del inicio del sancionador, definitivamente reduce la carga procesal para la entidad o para la autoridad que está viendo este procedimiento, de tal manera que solamente la entidad sancione por aquellos incumplimientos que no hayan sido subsanados.

OBJETIVO ESPECIFICO 2

Explicar la subsanación voluntaria según el Reglamento de Supervisión Ambiental.

Preguntas:

- 11. ¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor, acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?**

Bueno, en este caso, osea lo que pretende el Reglamento, que es una norma inferior, es señalar, primero, que no debe haber un requerimiento por parte de la entidad fiscalizadora y aparte que el incumplimiento sea leve, por lo tanto, considero que eso como lo mencione, vulnera el Principio de Jerarquía de Normas, y que en todo caso esas condiciones deben estar señaladas en una modificación al TUO de la LPAG y no en un Reglamento o en una Resolución de Consejo Directivo.

- 12. ¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?**

Por supuesto ¿no?, porque en realidad estas, como la LPAG te está diciendo ciertas condiciones que debes cumplir para que sea un eximente de responsabilidad y en ese sentido es que haya una subsanación voluntaria antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Lo que hace la Resolución de Consejo Directivo de OEFA definitivamente es reducir el ámbito y el círculo a que no solamente sea una subsanación antes del inicio del PAS, sino que, no haya requerimiento de la entidad, y habiendo requerimiento de la entidad sea un incumplimiento leve. Entonces, por lo tanto sí perjudica a muchos administrados en tanto y en cuanto puede ser que tengan requerimiento de entidades pueda ser que el incumplimiento sea trascendente y esta no tenga una base legal ¿no? Sino simplemente especificaciones del organismo ambiental de manera especial.

13. ¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

Sí, porque de esa manera si el administrado no cumple con las condiciones establecidas por la entidad de fiscalización ambiental como es OEFA, esto es, por ejemplo hay un requerimiento, es un incumplimiento trascendente, no se puede cumplir o no se puede acreditar la subsanación voluntaria y por lo tanto este no sería un eximente de responsabilidad, lo cual traslada los costos al administrado dado que va tener que seguir un procedimiento administrativo de muchos meses ¿no? Y, en ese sentido, se aplique una sanción cuando en realidad el administrado ya subsanó la conducta antes del inicio del PAS que es una condición que te dice la Ley del Procedimiento.

14. El capítulo II del Título Preliminar del TUO señala que, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deberán cumplir con lo establecido en la presente Ley. Teniendo ello como base, si una autoridad administrativa como el OEFA, en su Reglamento de supervisión ambiental condiciona el acceso a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. ¿Cree usted que estaría contraviniendo a lo señalado en el TUO?

Sí, porque el TUO en realidad tiene carácter de Ley y la Resolución de Consejo Directivo que si bien es cierto, OEFA muchas veces está tratando de decir que precisa lo que dice la Ley o lo que dice el TUO, ello no es correcto, porque en todo caso debería haber una modificación a la Ley del Procedimiento Administrativo General, diciendo tal vez o precisando lo que OEFA ahora pretende hacerlo mediante una Resolución de Consejo Directivo, precisando que, por ejemplo en el caso ambiental la subsanación voluntaria solamente se dé para incumplimientos leves.

Lo que actualmente tenemos es una Ley que no precisa eso y una Resolución de Consejo Directivo que es inferior a la Ley que vulnera la jerarquía o el principio de jerarquía de normas, que es una Resolución de Consejo Directivo inferior y que señala que tiene que ser la subsanación o que condiciona la misma a un incumplimiento leve.

15. Siguiendo con la pregunta anterior, ¿Cree Usted que el funcionario a cargo de un procedimiento administrativo sancionador debe ajustar la aplicación del Reglamento de supervisión ambiental a lo dispuesto en el TUO?

Yo creo que debe de aplicar lo que dice la Ley, porque incluso la Ley del Procedimiento Administrativo establece en una de sus Disposiciones Complementarias que tiene carácter, digamos, o que todos los procedimientos se deben regir a lo que dice la Ley, por eso es que muchas Municipalidades o muchos Organismos están adecuando sus procedimientos, sus reglamentos, sus TUPAS, a lo que dice la Ley del Procedimiento Administrativo. Por lo tanto, es que, considero que un procedimiento administrativo sancionador, OEFA o la entidad ambiental competente de fiscalizar, debe regirse por lo que dice la Ley en tanto no haya una modificación a la misma con una norma de igual jerarquía.

ANEXO 2-D

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Entrevistado: Pozo Ascuña, Milagros Cecilia.

Cargo/Profesión/Grado académico: Directora de la Dirección de Supervisión en Energía y Minas del OEFA.

Institución: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OBJETIVO GENERAL

<p>Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>

Preguntas:

10. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?

Yo creería que no porque de hecho lo que, como hemos venido repitiendo, lo que ha buscado es poner límites a lo que se entiende por voluntad, digamos y más bien con la finalidad de transparentar la información hacia el administrado, entonces yo creo que no vulnera, se vulneraría si el reglamento no hubiera considerado esta posibilidad como eximente de responsabilidad, ¿digamos no?, entonces lo que el reglamento más bien está haciendo es decir ok se va entender por voluntario lo siguiente, y aterrizar en qué se entiende por voluntario, de hecho incluso yo más bien creo que se necesita más reglamentación en el caso de las formas de concluir la actividad de fiscalización porque por ejemplo, ya uno dice tu puedes concluir en el inicio de un sancionador o en mejoras o en medidas correctivas, pero no te dice cómo, igual es en el caso de la subsanación voluntaria ¿Qué cosa es voluntario? ¿Qué se entiende por voluntario? No creería yo que se ha vulnerado el principio de jerarquía normativa.

11. Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?

Yo creo que no, porque haber, en realidad las distintas administraciones públicas tienen funciones diferentes de acuerdo al tipo de competencia que tienen ¿no? No va a ser lo mismo la obligación de un sector que no produce el mismo daño que puede ocurrir en el caso de temas ambientales ¿no? En temas ambientales tenemos no solamente la vulneración a un bien jurídico protegido sino que, detrás de este bien jurídico protegido, en el caso de ambiente tenemos vida y salud, entonces podría ocurrir de que hayan infracciones que generalmente producen daño a la salud grave y que no por el solo hecho de ser subsanados ya este, ya tendríamos que perdonarle digamos a la empresa la vida y simplemente archivar ¿no cierto?, y esto evidentemente puede producir un incentivo perverso, ¿por qué? Porque la empresa va a verse incentivada a incumplir ¿no cierto? Ha vulnerar los límites máximos, a ser por ejemplo vertimientos indebidos o no autorizados sin tratamientos previos, dañando el medioambiente, y luego ya subsano, lo dejo de hacer, porque sé que está regulado como eximente de responsabilidad y espero que me vengán a supervisar, paraliza, lo dejo de hacer y cómo es antes del inicio del sancionador, ya tendrían que archivarlo. Creo que no necesariamente en ambiente esto se podría aplicar al 100%. Pero, hay que tener en cuenta que va a depender mucho el tipo de obligación, lo que se subsana son las obligaciones continuadas, los incumplimientos continuados ¿no cierto?, pero no una instantánea, si yo por ejemplo incumplí en algún momento determinado, esa situación yo no puedo retroceder el tiempo para atrás digamos, y ahí ya incumplí y eso no va a ser subsanable. Entonces, de repente la forma de poder alivianar un poco esta aplicación de la norma podría ser precisamente con el tipo de obligación, no todas las obligaciones van a ser subsanables, va a depender si es una infracción instantánea o continuada.

12. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el Supervisor realiza el requerimiento de información al administrado?

Yo creo que no, yo creería más que todo que, a ver, cuando uno hace una acción de supervisión, tú lo que haces es verificar hechos ¿no cierto? Entonces tú vas verificando hechos y por ejemplo tú determinas o verificas que hay determinadas

situación, que ese hecho representa una infracción, un incumplimiento a lo establecido por ejemplo en el Instrumento de Gestión Ambiental, entonces esa situación tú la tienes que colocar en el Acta sí o sí, y obviamente el administrado lee el acta y firma el acta y no por eso va a perder el carácter de voluntariedad. A mí me parece que para que pierda el carácter de voluntariedad tendría que haber un sometimiento por parte de la Administración, es decir, yo tendría que decirle al Administrado, mira he encontrado determinado hecho, te doy 4 días o 5 días para que cumplas bajo la posibilidad de que te pueda iniciar un procedimiento sancionador. Entonces ahí, yo creo que eso, si el administrado cumple ahí si rompería la voluntariedad porque, porque tú lo estas sometiendo a determinadas condiciones de plazo, modo y forma. Pero, por el solo hecho de levantar el Acta y colocar en el acta los hechos que tú has verificado, yo no creo que necesariamente estemos hablando de romper la voluntariedad.

OBJETIVO ESPECIFICO 1

<p>Explicar la subsanación voluntaria según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>
--

Preguntas:

7. ¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?

Bueno, quizás lo que puede haber sido es la lógica de la nueva Ley, de la nueva modificación que va más referida al tema preventivo y al tema de corrección, de hecho cuando uno revisa la parte de la actividad de fiscalización, se establece claramente que una de las finalidades de la supervisión también es prevenir, entonces por ese lado lo que la Ley ha buscado es que se corrijan ¿no? Que se gestione una, osea se ha dado mejor dicho preponderancia a la corrección de la conducta no tanto a la visión sancionadora que antes había, podría ser esa la lógica de la Ley y es por eso que se ha optado por esta subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.

8. ¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?

En realidad yo creo que no porque durante la etapa de supervisión igual hay, como señalábamos, principios del procedimiento sancionador que se trasladan, uno de ellos por ejemplo es el principio de verdad material ¿no cierto? Entonces, cuando nosotros estamos ejerciendo supervisión, lo que hacemos es tratar de recabar todos los medios probatorios que acrediten el cumplimiento o no cumplimiento de una respectiva obligación. Entonces, no es que reduzca la carga, en realidad a la par que nosotros vamos ejerciendo nuestra actividad el administrado puede subsanar, osea, puede haber que durante la acción él ha visto que efectivamente ha cometido un incumplimiento y lo subsana, pero ello no exime a la entidad de que ejerza supervisión y que tenga que buscar todos los medios probatorios que acrediten lo que está verificando. No creería de que, en todo caso, reduce esa parte.

OBJETIVO ESPECIFICO 2

Explicar la subsanación voluntaria según el Reglamento de Supervisión Ambiental.

Preguntas:

16. ¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor, acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?

En realidad, como te señalaba, yo creo que más bien ha acertado el Reglamento en haber hecho esto porque lo que está haciendo más bien es aterrizar y materializar lo que se entiende por voluntariedad en aras de la predictibilidad precisamente ¿no? Sino generas esto, nuevamente, puede tener dos situaciones exactamente iguales donde en un caso sí consideres que es voluntario y en el otro no consideres que es voluntario y la discrecionalidad de la que goza la administración en algún momento se puede convertir en arbitrariedad. Entonces yo sí creo que era necesario aterrizar que se entiende por voluntariedad ¿no? E incluso, tal como está redactado ahorita ha sido materia de interpretación por nuestros órganos, ya sea por la primera o la segunda instancia. Entonces, imagínate si no hubiese estado redactado como esta en

el Reglamento, o sea hubiera sido materia de más interpretación de parte de los órganos, entonces yo creo que sí es acertada la regulación de la voluntariedad.

17. ¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?

No, definitivamente yo creo que no, mas bien al contrario por el tema de predictibilidad yo creo que transparenta el accionar de la administración ¿no? Cuando salió la Ley del Procedimiento yo recuerdo que había muchas interrogantes no solo por el tema de la voluntariedad sino, por ejemplo, como conversábamos, por las formas de conducción de la actividad ¿no? Y ahí por ejemplo yo creo que hay un espacio por mejorar por los reglamentos, no he visto un reglamento hasta ahorita que detalle, por ejemplo, en qué casos debo iniciar sancionador en qué casos no debo de iniciar, por ejemplo ¿no? Entonces yo creo que es ahí donde se genera estos espacios de interpretación que a veces pueden ser perjudiciales para el administrado y que terminan afectando la predictibilidad. Entonces yo creo que es acertado, todo está sujeto a mejorar evidentemente, pero por ahora yo creo que no se fue más allá de la norma ni se vulneró ni se fue en contra de lo que establece en la Ley.

18. ¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

No, yo entendería que no porque si el administrado quiere subsanar lo puede hacer desde la etapa de supervisión, para empezar ¿no? Osea no tiene que esperar ni siquiera ni firmar el acta, durante la supervisión en determinadas actividades, evidentemente no en todas, si se van a poder hacer subsanaciones antes del cierre del acta. Entonces, yo creo que el administrado no debiera esperar que ingrese un pedido o un requerimiento de la administración, o sea si yo ya sé de que he incurrido en una posible infracción lo que tengo que hacer es subsanarla ¿no? De hecho, estamos hablando de administrados que son legos en la materia o en la actividad en la que se desarrollan ¿no? Entonces no creo que ellos tengan que esperar que la administración venga les toque la puerta y les diga, mira determinada empresa he verificado que tú has hecho esto, por favor enmiéndalo, y que el administrado tome una posición diciendo que lo que pasa es que yo no lo sabía que eso era una infracción y por lo tanto no lo subsane. Sólo en ese escenario, digamos, podríamos decir que el administrado necesitaría que la administración le indique cual es la infracción, pero estamos hablando de empresas que llevan tiempo en el mercado y que son empresas que

incluso son fuertemente reguladas, entonces tienen la capacidad de incluso durante la etapa de supervisión, poder determinar qué están infringiendo y por ende subsanar, entonces yo creo que si la empresa no lo hace el tema va más allá de si hubo o no hubo requerimiento, simplemente porque no lo quiere hacer y en esos casos definitivamente debe proceder el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. No creo que con esto se le esté obligando a asumir costos, al contrario yo creo que se transparenta y él ya sabe de qué no espere que le llegue un requerimiento de la administración para subsanar sino que lo haga desde antes incluso de la etapa de supervisión y así evita que le inicien un procedimiento sancionador.

19. El capítulo II del Título Preliminar del TUO señala que, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deberán cumplir con lo establecido en la presente Ley. Teniendo ello como base, si una autoridad administrativa como el OEFA, en su Reglamento de supervisión ambiental condiciona el acceso a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. ¿Cree usted que estaría contraviniendo a lo señalado en el TUO?

Yo creo que no, porque en realidad lo que está haciendo es que, toda Ley está reglamentada ¿no cierto? Entonces un poco lo que está haciendo el Reglamento, fue establecer la condición de lo que se entiende por voluntariedad, porque en realidad voluntariedad podría ser un tema muy subjetivo ¿qué cosa es voluntario? ¿no? Bueno, voluntario yo entiendo que es lo que no me siento obligado a hacer, ¿no cierto? O sea lo que lo hago sin sentirme amedrentado o coaccionado por algo, entonces si ya hay un requerimiento por parte de la entidad en el sentido de decirte administrado tienes que hacer esto en determinado plazo, en determinada forma y acreditarlo por ejemplo en el caso preventivo, entonces ahí ya no hay voluntariedad, yo creo ¿no? Y por ende yo creo que el Reglamento no es que haya hecho mal, lo único que está haciendo es establecer el límite de lo que se entiende por voluntario, no creo que esté vulnerando para nada lo establecido en la Ley.

20. Siguiendo con la pregunta anterior, ¿Cree Usted que el funcionario a cargo de un procedimiento administrativo sancionador debe ajustar la aplicación del Reglamento de supervisión ambiental a lo dispuesto en el TUO?

Bueno, en realidad si el funcionario está dentro de la entidad que ha emitido el Reglamento de Supervisión Ambiental yo entendería que tendría que aplicar el Reglamento de Supervisión, pero ahí hay que tener en cuenta que, incluso el Reglamento de Supervisión puede ser sometido a interpretación, recordemos que la DFAI, que es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos es la primera instancia ¿no? Y tenemos también un cuerpo colegiado que es el Tribunal de Fiscalización Ambiental que es la segunda, entonces bien ellos pueden interpretar, y de hecho lo han hecho, que se entiende por qué rompe la voluntariedad y que no rompe la voluntariedad. Entonces, más allá de si se guían o no se guían por el Reglamento, yo creo que más que todo va la interpretación que le dan al Reglamento, porque inclusive la interpretación que le den puede ser o muy restrictiva en el mismo sentido de la ley diciendo que el requerimiento es aquel requerimiento sometido a un plazo a una forma o aquella interpretación súper amplia que dice no, el solo hecho de que este en el Acta ya rompe la voluntariedad, entonces va a depender mucho de la interpretación que tomen como órganos que son que emiten pronunciamientos en primera y segunda instancia.

Y si me permites agregar algo, en el tema de la voluntariedad, justamente el artículo que estamos comentando que es el 15.2, yo creo que sí da para interpretarse de la forma como te estaba señalando porque te dice: los requerimientos efectuados por la autoridad de supervisión o el supervisor, mediante los cuáles disponga una actuación. Entonces, el solo hecho de que yo en un Acta ponga la verificación de un hecho determinado, eso no es que este disponiendo de una acción simplemente estas poniendo la verificación de un hecho, con lo cual tendrías que someterlo a un plazo, modo y forma de cumplimiento para que rompa la voluntariedad ¿no? Y nuevamente, lo que simplemente está haciendo es aterrizar o en todo caso materializar lo que se entiende por voluntariedad, porque la Ley lo ha puesto así de laxa, ¿no? Subsanción voluntaria, claro pero que es la voluntariedad, entonces yo creo que sí hay un margen de interpretación por parte no solo de OEFA sino de todas las entidades que apliquen la Ley del Procedimiento en sus reglamentos, los reguladores por ejemplo, para determinar que entiendo por voluntariedad porque es necesario, además porque le

generas predictibilidad al administrado, porque tú te imaginas que en un caso digas sí es voluntario y después en otro caso digas no acá no es voluntario, ahí estas actuando de forma arbitraria que a mí me parece que es ilegal y es mucho más riesgoso. Entonces, yo más bien creo que lo que ha hecho el reglamento es transparentar que cosa se va entender por voluntariedad, o sea que no haya una disposición de una acción por parte de la entidad supervisora para efectos que el administrado sepa, haya ok esto está entendiendo la entidad por voluntariedad, entonces no puede ocurrir casos en los cuáles en un caso si archive y en otros casos no archive porque en un caso si considera voluntario y en el otro no considera voluntario.

ANEXO 2-E

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Entrevistado: Ampudia Belling, Rebeca.

Cargo/Profesión/Grado académico: Analista legal de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

Institución: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OBJETIVO GENERAL

<p>Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>

Preguntas:

13. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?

Bajo el supuesto señalado en el artículo 255° literal “f” de la Ley N° 27444, si vulnera el principio de jerarquía normativa, sin embargo, como opinión personal, considero que el TUO de la Ley N° 27444, debería ser modificado o que se realice una mejor interpretación del mismo, considerando que no en todos los sectores de la administración pública los incumplimientos deberán ser tomados por igual, teniendo en cuenta el daño potencial que puedan acarrear.

14. Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?

En el ámbito del derecho ambiental, considero que sí es viable la subsanación voluntaria porque en relación con las dos preguntas anteriores, si reduce considerablemente la carga procesal para las entidades de supervisión y fiscalización ambiental.

Asimismo, es preciso mencionar que, el OEFA es una de las pioneras respecto a la figura de la subsanación voluntaria, ya que en el 2013 a través de la RCD N° 046-2013-OEFA, aprobó el reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (que a la fecha se encuentra derogada) lo cual permitía a los administrados, ya desde el año 2013, el poder subsanar incumplimientos menores que fueron detectados en las supervisiones efectuadas por la entidad.

15. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el supervisor realiza el requerimiento de información al administrado?

Aunque pueda ser considerado un aspecto bastante subjetivo de la autoridad supervisora, en realidad dichos aspectos son considerados y plasmados en el acta de supervisión.

Se debe tomar en consideración que los supervisores al momento de elaborar el acta de supervisión dejan constancia de los presuntos incumplimientos que fueron y no fueron subsanados por el administrado al momento de darse la supervisión en campo. Posteriormente, en el informe de supervisión directa se va a reexaminar los presuntos incumplimientos determinando si estos son leves o trascendentes con la finalidad de determinar el archivo o la recomendación del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Es importante resaltar que los administrados tienen conocimiento de las obligaciones y compromisos que asumieron en sus instrumentos ambientales, así como las obligaciones ambientales contempladas en la normativa especializada.

En ese sentido, el administrado ejecuta un plan de trabajo en función de las actividades que les fueron aprobadas por la autoridad certificadora, por lo tanto, tienen claras las obligaciones que deben cumplir.

OBJETIVO ESPECIFICO 1

Explicar la subsanación voluntaria según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Preguntas:

- 9. ¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?**

Una de las razones ha sido las facilidades procesales que se le quiere dar al administrado, por ejemplo, que no se le inicie un procedimiento sancionador y tenga que recurrir ante varias instancias para que finalmente termine archivado.

- 10. ¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?**

Definitivamente la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce considerablemente la carga procesal de la administración pública, ya que de acuerdo a la experiencia que el entrevistado tiene al laboral en el OEFA, existen muchas ocasiones en las que, la Dirección de Supervisión remite muchos hechos imputados o presuntos incumplimientos, sin embargo al hacer la revisión de la fotografía o las pruebas presentadas por el administrado, así como información posterior, se determina que no habría o no cabe iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Entonces, el administrado se ahorra pasar por la autoridad decisora.

OBJETIVO ESPECIFICO 2

Explicar la subsanación voluntaria según el Reglamento de Supervisión Ambiental.

Preguntas:

21. ¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor, acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?

Si bien la LPAG señala que se pueden realizar las subsanaciones correspondientes hasta antes de que se notifique el inicio del PAS, OEFA tiene a bien establecer un plazo más inmediato con la finalidad de que el incumplimiento ambiental identificado cese y en vez de que el administrado espere un tiempo considerable para acreditar la subsanación, la misma se realice en el menor plazo posible, con la finalidad que el administrado atienda el principio de responsabilidad ambiental señalado por la Ley General del Ambiente.

22. ¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?

Los administrados conocen las obligaciones ambientales y las condiciones generadas en sus instrumentos ambientales, por lo tanto, resultan responsables ambientalmente de las acciones que realicen en la unidad ambiental correspondiente. OEFA, a través del Reglamento de Supervisión establece una gradualidad del incumplimiento que está en función del daño potencial.

Es una forma inmediata de poder subsanar un incumplimiento que se ha detectado dentro del acto de supervisión y favorece al administrado para que pueda tomar acciones a corto plazo para regularizar dicha situación y/o solicitar un plazo razonable para poder corregir dicha situación (por ejemplo, ante un requerimiento documental).

23. ¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

No cree que ello sea así, ya que el OEFA brindó al administrado diversas oportunidades antes del inicio, es decir, antes de que el expediente llegue a la DFAI para que pueda presentar un escrito acreditando la subsanación de los incumplimientos detectados por la dirección de supervisión. Adicionalmente, cabe resaltar que el Informe de Supervisión no es un documento que no sea pasible de revisión, por lo tanto, en base a los medios probatorios presentados en la etapa de supervisión, la DFAI revisará el mérito del inicio del PAS.

24. El capítulo II del Título Preliminar del TUO señala que, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deberán cumplir con lo establecido en la presente Ley. Teniendo ello como base, si una autoridad administrativa como el OEFA, en su Reglamento de supervisión ambiental condiciona el acceso a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. ¿Cree usted que estaría contraviniendo a lo señalado en el TUO?

Objetivamente, el Reglamento de Supervisión del OEFA vulnera la ley de procedimiento administrativo general ya que ese reglamento es una norma de carácter inferior, la cual debería de estar sujeta a las disposiciones normadas por ley. Sin embargo, el literal f) del artículo 255° del TUO de la Ley es general y amplio, el cual no señala situaciones de hecho que puedan propiciarse en los diversos sectores contemplados por la administración pública.

25. Siguiendo con la pregunta anterior, ¿Cree Usted que el funcionario a cargo de un procedimiento administrativo sancionador debe ajustar la aplicación del Reglamento de supervisión ambiental a lo dispuesto en el TUO?

La Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) del OEFA, realiza una nueva evaluación de todo el expediente, remitido por la Dirección de Supervisión, donde verifica los hechos materia de presunta imputación por la cuales se ha recomendado el inicio de una PAS. Ante la evaluación realizada por la DFAI, esta Dirección a través de la autoridad instructora decide el inicio o no del PAS. Es así como se reexamina la conclusión del Informe de Supervisión y en caso la autoridad instructora lo considere conveniente (conforme a los medios probatorios presentados y con un sustento técnico de por medio) aplica la subsanación voluntaria señalada en el artículo 255°, así como también puede adicionarle el Cuadro de la Metodología para la estimación del nivel del riesgo, según corresponda.

ANEZO 2-F

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Entrevistado: Salvatierra Combina, Rolando

Cargo/Profesión/Grado académico: Socio Senior del área de Electricidad, Educación, Financiamiento de Proyectos y Sindicaciones del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.

Institución: Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono & Herrera, Abogados.

OBJETIVO GENERAL

<p>Analizar la subsanación voluntaria del Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>

Preguntas:

16. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria regulada en el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa?

En realidad lo que existe es una incongruencia entre normas. La Ley del Procedimiento Administrativo General, cuando nace en el año 2011 tenía una condición de supletoriedad, sin embargo uno de los grandes cambios que se da con el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y con las modificaciones que hubieron con el Decreto Legislativo N° 1272, fue precisamente darle a esta ley, ya no una condición de supletoriedad, sino una condición de preferencia frente a otras normas especiales, sobre todo en lo que respecta a derechos de los administrados. En ese sentido, si se tiene una norma con rango de Ley y una Resolución de un organismo especializado como es el OEFA, entonces se está modificando una Ley por una norma de inferior jerarquía, con lo cual no solo se está incumpliendo con el artículo 51° de la Constitución, que habla de la jerarquía de las normas, sino se está incumpliendo el tema de la preferencia de

la Ley que no es supletoria, frente a una norma de inferior jerarquía, con lo cual se busca una salida al día a día en desmedro del administrado.

17. Enfocándonos sólo en el ámbito del derecho ambiental, ¿Cree usted que es jurídicamente viable considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en el TUO de la Ley N° 27444?

Habría que revisar caso por caso, ya que la subsanación voluntaria sólo sucede en algunos supuestos, en el tema ambiental no va a suceder en todos los supuestos, en un supuesto de derrame de hidrocarburos, por ejemplo, ¿Cómo se puede subsanar?, ya se generaría un daño ambiental, por lo que ahí se tendría que valorar ¿Cuál es el daño ambiental que se ha suscitado?, ¿Es posible subsanar ese daño ambiental?, si es posible podría darse. En ese sentido, no solo se tendría que evaluar el daño ambiental, sino que se tiene que evaluar la especialidad de cada uno de los sectores para poder tramitar bien el tema de la subsanación voluntaria.

18. ¿Cree usted que la subsanación voluntaria pierde su carácter voluntario cuando la Autoridad Supervisora o el supervisor realiza el requerimiento de información al administrado?

OBJETIVO ESPECIFICO 1

<p>Explicar la subsanación voluntaria según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.</p>
--

Preguntas:

11. ¿Cuál cree usted que ha sido la motivación para considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa?

Para empezar, estoy de acuerdo con que se considere a la subsanación voluntaria como una eximencia de responsabilidad, por cuantas muchas veces los administrados por el criterio de especialidad, transgreden normas, de alguna manera, sin creer que se está transgrediendo las mismas. Por la especialidad misma, hay muchos aspectos relacionados con la interpretación de las normas y las formas de la actuación. En ese sentido, si un administrado transgrede una norma e involuntariamente la sanciona en un momento determinado, porque eso tampoco es indefinido, la transgresión es hasta la etapa previa del momento en que se inicia el sancionador. En ese sentido, cree que es una posibilidad importante para que la administración tampoco se llene de

procedimientos sancionadores y logre el objetivo. Y el objetivo es justamente que se subsane ciertos incumplimientos de forma directa por el administrado.

Asimismo, un tema importante es que no todas las observaciones o las infracciones son subsanables, entonces en este extremo se encuentran principalmente las observaciones que son subsanables. Por ejemplo, las observaciones relacionadas con plazos no son subsanables, si se incumple con presentar una declaración jurada o con presentar una información dentro del plazo, es imposible subsanar. Por ejemplo, en observaciones o infracciones relacionadas con derrame de petróleo, con accidentes, son difíciles de subsanar porque los hechos ya se produjeron o porque los incumplimientos ya se dieron y son insubsanables.

Entonces, si bien la norma es amplia, ya el criterio de aplicación se reduce considerablemente, porque va a haber situaciones que no se pueden subsanar y es así donde la administración de alguna manera va a poder ejercer su potestad sancionadora.

12. ¿Cree usted que considerar a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracciones reduce la carga procesal de la Administración pública?

Sí, se reduce la carga procesal de la administración pública considerablemente, ese es un aspecto por el cual se ha propuesto la norma. Ahora, va a depender pues de las entidades públicas como manejen esto porque las entidades públicas, normalmente las que tienen potestad sancionadora, no son muy objetivas, entonces quieren sancionarlo todo. Entonces, se va a tener que trabajar con pinzas. Citando como ejemplo al modelo planteado por OSINERGMIN, el cual no limita esta posibilidad pero si establece en que supuestos procede, lo cual es muy bueno, porque ya hay un principio de predictibilidad y de alguna manera limita también su actuación, hay determinadas situación que va a verificar si se levantó, listo se archiva. Por otro lado, existe un doble juego, a veces las infracciones no implica que se va a levantar la observación, todas las sanciones de tránsito que tenemos, nadie levanta nada. Hay infracciones de tránsito que se pueden levantar y otras no, por ejemplo, no tener un brevete a la mano porque se le olvidó al administrado en su casa, podría subsanarse y así se evita una sanción, pero si en realidad el administrado no lo tiene, jamás se podrá subsanar.

Por otro lado, muchas sanciones no se pagan. Entonces ahí nos encontramos ante dos supuestos, una infracción que se levanta y se evita la sanción o una sanción que nunca se paga. En el tema ambiental, por ejemplo, con la presentación de una demanda contencioso administrativa se suspenda la ejecución, pero en otros sectores no. Entonces, si se levanta la infracción corrigiendo la infracción, es mucho mejor ello a que se ponga una sanción que propicio el inicio de un contencioso administrativo que dure aproximadamente 10 años sin que se aplique la sanción, entonces ahí también hay un costo beneficio para la administración.

OBJETIVO ESPECIFICO 2

Explicar la subsanación voluntaria según el Reglamento de Supervisión Ambiental.

Preguntas:

26. ¿Cuál es su opinión sobre la condición que establece el Reglamento de Supervisión Ambiental, al indicar que, el requerimiento por parte de la Autoridad Supervisora o Supervisor, acarrea la pérdida de la subsanación voluntaria?

Si bien esto es contrario al marco constitucional, se tendrá un gran problema con el control difuso, porque si bien existe un incumplimiento, una transgresión de la jerarquía normativa, de acuerdo al Tribunal Constitucional y a la Corte Suprema, solamente el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional pueden ejercer control difuso, con lo cual ya la administración estaría ganando algo, porque si bien es ilegal, el procedimiento administrativo no se tendrá en cuenta, porque el OEFA se convertiría en juez y parte.

El entrevistado sí considera que esta condición es ilegal porque vulnera el principio de jerarquía normativa, pero también reconoce que, una cosa es la teoría y otra cosa es la práctica, en la práctica se tendrá a entidades que no harán caso así se les cite 20 artículos especializados diciendo que hay una transgresión normativa, el administrado tendría que dirigirse al Poder Judicial para que afirme que existe una transgresión, con lo cual ese retrocede en lo que se quiere.

27. ¿Cree usted que esta condición genera condiciones menos favorables para el administrado?

No solo esta condición genera condiciones menos condiciones favorables al administrado, sino que atenta contra el objetivo de las modificaciones de la norma, específicamente con el objetivo del artículo 2 ° del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

28. ¿Cree usted que esta condición obliga al administrado a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador?

Sí obliga a los administrados a asumir los costos que genera un proceso administrativo sancionador, y no solo eso, sino que existe un doble perjuicio porque si el administrado subsana puede incurrir en un costo, pero ese costo después no será reconocido por la administración pública con lo cual se incurre en un doble costo, porque el administrado debe hacerse responsable del costo de subsanar y, de ser el caso, de la sanción administrativa. Asimismo, también es el costo para la administración, porque si el administrado deduce un control difuso y un incumplimiento de la jerarquía normativa, también va haber un costo para la administración, y no solo para la administración sino también varios costos para otros administrados, porque hasta que se emita la sentencia del juez, la administración va a tener ese modelo, entonces nos encontramos en un círculo vicioso contradictorio.

ANEXO 3-A

GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Número del Expediente: 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS

Fecha de expedición: 28 de febrero 2018

Organización/entidad expedidora: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Objetivo general

Analizar la subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

		Marcar	
Ítems		Sí	No
1. El Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, toda vez que no reconoce a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, tal como estipula el TUO de la Ley N° 27444, sino que, por el contrario, crea una condición para acceder a la subsanación voluntaria.		X	
Fundamento materia de análisis	<p>Al respecto, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), y el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, Reglamento de Supervisión), establecen la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS como un eximente de responsabilidad.</p> <p>En ese sentido, los reportes trimestrales de monitoreo de calidad de aire, considerando los parámetros PM 2.5 y PM 10 – correspondientes al año 2017 fueron presentados al MINEM sin que obre un requerimiento de subsanación.</p> <p>En esa línea y en virtud de lo establecido en el literal f) del Numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG y en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión, no corresponde disponer el inicio de un PAS en el extremo referido a no haber realizado el monitoreo trimestral de calidad de aire para el parámetro PM 2.5 en las estaciones de monitoreo E-01, E-02 y E-03 y para el parámetro PM 10 en la estación de monitoreo E-03, durante el año 2016.</p>		

ANEXO 3-B

GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

Título: La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Número del Expediente: Informe de Supervisión N° 002-2018-OEFA/DSIS-CCAM

Fecha de expedición: 26 de febrero 2018

Organización/entidad expedidora: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Objetivo específico 1

Señalar cómo el Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa.

		Marcar	
Ítems		Sí	No
2. El Reglamento de Supervisión Ambiental vulnera el principio de jerarquía normativa, toda vez que contempla condiciones menos favorables para el administrado, las mismas que no se encuentran estipuladas en el TUO de la Ley N° 27444. Por ende, dicho Reglamento es contrario a la naturaleza, fines y límites de la Ley.		X	
Fundamento materia de análisis	<p>Durante la supervisión especial, se verificó que GMI no había iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea ocurrida el 26 de septiembre de 2017.</p> <p>No obstante, mediante Carta N° LGMI-0035-18 del 13 de febrero de 2018, la empresa GMI comunicó al OEFA que procedió a retirar al profesional Ruben Francisco Lock Govea del Registro, a través del N° de trámite 00791-2018, adjuntando como medios probatorios: (I) la solicitud de modificación y (ii) constancia de la aprobación automática de la solicitud de modificación.</p> <p>En ese sentido, se evidencia que el incumplimiento detectado fue subsanado de manera adecuada por la empresa GMI.</p> <p>De acuerdo al Artículo 15° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado mediante Resolución N° 018-2017-OEFA-CD, las obligaciones de carácter formal – como la presente – corresponden a</p>		

	<p>incumplimientos leves. Asimismo, se establece que en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite, antes del inicio del procedimiento sancionador, la subsanación del incumplimiento requerido por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, de dispondrá el archivo del expediente.</p> <p>De lo expuesto, en la medida que el administrado ha cumplido con acreditar antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, la subsanación del presunto incumplimiento corresponde disponer el archivo del presente expediente.</p> <p>Por consiguiente, y conforme a lo dispuesto en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, no corresponde recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMI en el presente caso.</p>
--	---

ANEXO 4-A



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Calificación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Subdirectoral N° 0420-2018-OEFA/DFAI/SFEM

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA LAS CAMELIAS S.A.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : COMICSA 5, 6 Y 7²
UBICACIÓN : DISTRITO DE CARABAYLLO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : MINERÍA

Lima, 28 de febrero del 2018

VISTO: El Informe de Supervisión N° 996-2017-OEFA/DS-MIN, sus anexos y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de marzo del 2017, la Dirección de Supervisión (ahora, Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas) realizó una supervisión especial (en adelante, Supervisión Especial 2017) a la unidad fiscalizable "Comicsa 5, 6 y 7" de titularidad de Compañía Minera Las Camelias S.A. (en adelante, Las Camelias).
2. A través del Informe de Supervisión N° 996-2017-OEFA/DS-MIN (en adelante, Informe de Supervisión)³, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (en adelante, DSAEM) analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que Las Camelias habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. Conforme a los hechos verificados, cuyos medios probatorios se encuentran detallados en el documento antes referido, el cual forma parte de la presente Resolución y se adjunta, así como del análisis de los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental aplicables⁴, se tiene que Las Camelias habría incurrido en las presuntas infracciones administrativas que se indican en la Tabla N° 1:



1. Empresa con Registro Único de Contribuyentes N° 20100171652.
2. El Informe de Supervisión N° 996-2017-OEFA/DS-MIN corrige el error material incurrido en el Acta de Supervisión con respecto a la denominación de la unidad fiscalizable, el cual no afecta la validez de dicha Acta ni de los medios probatorios recabados en las acciones de supervisión, de acuerdo a lo establecido en el Numeral 10.2 del Artículo 10° del Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD.
3. Folios 2 al 17 del Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS (en adelante, el expediente).
4. La unidad fiscalizable "Comicsa 5, 6 y 7" cuenta entre otros, con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:
 - a) Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de explotación de arcilla "Las Camelias 6", aprobado mediante Resolución Directoral N° 310-2010-EM-AAM del 27 de setiembre de 2010.
 - b) Informe Técnico Sustentatorio del proceso de explotación de la unidad minera COMICSA 5, 6 y 7, Ampliación de capacidad de almacenamiento del depósito de desmonte, nueva chancadora de quijada y grupo electrógeno e implementación de nuevas estaciones de monitoreo de ruido y aire, cuya conformidad se otorgó mediante Resolución Directoral N° 004-2016-MEM-DGAAM del 8 de enero de 2016 (en lo sucesivo, ITS COMICSA 5, 6 y 7).



Tabla N° 1: Supuestas infracciones administrativas detectadas por la DSAEM a Las Camelias

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Compromiso ambiental incumplido
1	Las Camelias no instaló códigos de señales luminicas y visuales (carteles y papeletas indicativas) relacionadas al uso prohibido de bocinas en las vías de acceso al tajo y al depósito de desmonte (áreas de mayor afluencia vehicular), incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental ⁵	<p>ITS COMICSA 5, 6 y 7</p> <p>"CAPÍTULO XI: Plan de Manejo Ambiental, Plan de Mitigación y Plan de Monitoreo del Proyecto</p> <p>(...)</p> <p>11.3. PROGRAMA DE PREVENCIÓN, CORRECCIÓN Y/O MITIGACIÓN</p> <p>11.3.1. En el Ambiente Físico</p> <p>(...)</p> <p>• Calidad del Ruido</p> <p>(...)</p> <p>-Prohibir el uso de bocinas, salvo para casos de emergencia o prevención de accidentes que así lo requieran de acuerdo a la señalización de los accesos. Para ello se establecerá el empleo de códigos de señales luminicas y visuales (carteles y papeletas sic. indicativas) en las áreas de mayor afluencia vehicular con la finalidad de no generar ruidos molestos.</p> <p>(...)"</p> <p>(Énfasis agregado).</p> <p>Norma sustantiva presuntamente incumplida</p> <p>Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM</p> <p>"Artículo 18°. - De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera</p> <p>Todo titular de actividad minera está obligado a:</p> <p>a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.</p> <p>(...)"</p> <p>Ley N° 28611, Ley General del Ambiente</p> <p>"Artículo 18°. - Del cumplimiento de los instrumentos</p> <p>En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.</p> <p>Artículo 24°. - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental</p> <p>24.1. Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p>

ACTA DE SUPERVISIÓN

"(...)

11. Verificación de obligaciones

Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
6	En los accesos dentro de la unidad minera Las Camelias 6 no se ubicó ningún cartel o papel lumínico respecto a la no generación de ruidos por las bocinas de los vehículos	No	06

El citado hallazgo se sustenta en las fotografías de la N° 4 a la N° 5, N° 11, N° 12 y de la N° 20 a la N° 22 contenidas en las páginas de la 145, 148, 149, 153 y 154 del archivo en digital del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 17 del expediente

El análisis técnico legal del citado hallazgo se encuentra en el Informe de Supervisión. Folios del 2 al 17 del expediente.

Folio 19 del expediente



PERU

Ministerio
del Ambiente

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS

24.2. Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia".

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
"Artículo 15°.- Seguimiento y control
15.1. La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
15.2. El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica".

Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
"Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto
Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidas en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental".

Norma tipificadora y sanción aplicable			
Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD			
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2 DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.1 Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	Grave	De 5 a 500 UIT

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Compromiso ambiental incumplido
2	Las Camellas ejecutó la ampliación del tajo de operaciones hasta las coordenadas UTM WGS: 8 692 031N, 273 494E, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental"	ITS COMICSA 5, 6 y 7 "9.5. DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES APROBADOS La lista de componentes mineros aprobados en el proyecto: "Declaración de Impacto Ambiental" de la Compañía Minera Las Camellas S.A.

ACTA DE SUPERVISIÓN

11. Verificación de obligaciones

Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
07	Se advierte que el tajo se extendió hasta las coordenadas UTM WGS: 8 692 031N, 273 494E, las cuales se encuentran fuera de los límites establecidos en su instrumento de gestión ambiental	No	06

TABLA N° IX -1: Tabla de Componentes Aprobados

N°	Componentes Mineros	Coordenadas UTM WSG 84	
		ESTE	NORTE
1	Tajo	273729	8692086
2	Plataforma de almacenamiento de Topsoil	273533	8691823
3	Oficina	273658	8691797
4	Almacén de Combustible	273664	8691810
5	Comedor	273665	8691800
6	Letrina	273668	8691802
7	Deposito Desmonte	273503	8691900
8	Depósito de Mineral	273739	8692072
9	Depósito de Residuos Sólidos	273669	8691811
10	Polvorín Dinamita	273588	8691841
11	Polvorín accesorios	273592	8691825
12	Polvorín Anfo	273599	8691839
13	Caseta vigilancia	273620	8691859

Fuente: CIA, Minera las Camelias S.A.

9.5.1. Tajo Abierto

La mina del proyecto de explotación es del tipo Tajo Abierto tipo cantera, comprendiendo labores de desarrollo, preparación y explotación.

(...)

TABLA N° IX - 2: Tajo

Ubicación:

-Este componente se ubica entre las coordenadas UTM 273 729 E y 8 692 086 N y una altitud de 320 m.s.n.m.

Características:

-Área: 32006 m².

(...)

Norma sustantiva presuntamente incumplida

Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM

"Artículo 18". - De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera

Todo titular de actividad minera está obligado a:

a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.

(...)

(...)

13. Solicitud de información

Nro.	Tipo	Requerimiento	Plazo (*)
02	Información complementaria	Planos superpuestos de los lotes de tajo aprobados en el instrumento de gestión ambiental y los lotes anexos al tajo de explotación. Coordenadas de tajo.	8 días

El citado hallazgo se sustenta en los fundamentos de la resolución N° 02 contenidas en las páginas 144, 153 y 154 del archivo en digital de la minuta de Sesión de la Comisión de la Mesa Comandante ante a Folio 17 del expediente.

El análisis técnico legal del citado procedimiento se encuentra en la minuta de Sesión de la Mesa Comandante ante a Folio 17 del expediente.

Folio 20 del expediente



Ley N° 28511, Ley General del Ambiente
"Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos
En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
24.1. Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
24.2. Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia"

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
"Artículo 15°.- Seguimiento y control
15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica".

Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
"Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto
Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental".

Norma tipificadora y sanción aplicable

Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL		
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando dano potencial a la flora o fauna	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del OEFA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	Grave De 10 a 1 000 UIT

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Compromiso ambiental incumplido
3	<p>Las Camelias no realizó el monitoreo trimestral de calidad de aire para el parámetro PM 2.5 en las estaciones de monitoreo E-01 E-02 y E-03 y para el parámetro PM 10 en la estación de monitoreo E-03</p>	<p>ITS COMICSA 5, 6 y 7 "CAPÍTULO XI: Plan de Manejo Ambiental, Plan de Mitigación y Plan de Monitoreo del Proyecto (f. j) 11.4 PROGRAMA DE MONITOREO AMBIENTAL (f. j) • Calidad de aire Las actividades de transporte de maquinaria pesada y vehículos pesado y pesado de chomochi genera impacto en la calidad de aire que deriva hacia una saturación de puntos de monitoreo en calidad de aire. Las estaciones de monitoreo de aire forman parte de la Organización de Espacios Ambientales y a su vez se implementará una estación de monitoreo de calidad de aire en la zona afectada se medirá PM10 y PM2.5 esta estación de monitoreo se implementará a brevedad.</p>



durante el año 2016, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental⁹.

Cuadro N° 11-02: Estaciones de Monitoreo de Calidad de Aire

Estación	Coordenadas UTM (PSAD 56)		Coordenadas UTM (WGS 84)		Altura (m s.n.m.)
	Norte	Este	Norte	Este	
E-01 (*)	8'692,000	274,000	273779	8691631	293
E-02 (*)	8'692,436	273,688	273467	8692067	325
E-03 (**)	-	-	273366	8691713	286

(*) Estaciones aprobadas en la Declaración de Impacto Ambiental

(**) Nueva Estación de Monitoreo

Fuente: Compañía Minera Las Camelias

(...)

Parámetros a monitorear

Dentro del plan de monitoreo de calidad de aire, se considerará a las partículas en suspensión con diámetros inferiores a 10 micras (PM10) y las partículas inferiores a 2.5 micras (PM2.5).

Frecuencia

La Frecuencia del monitoreo se realizará trimestralmente durante las tareas de explotación y acarreo de la chomota, pudiendo realizarse de manera extraordinaria ante variaciones de magnitud visible. Los resultados de los monitoreos serán informados al Ministerio de Energía y Minas Trimestralmente.

(...)¹⁰

Norma sustantiva presuntamente incumplida

Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM

"Artículo 18°. - De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera

Todo titular de actividad minera está obligado a:

a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.

(...)"

9 ACTA DE SUPERVISIÓN
(...)

11. Verificación de obligaciones

Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
01	Respecto a las estaciones de aire y ruido, durante las actividades de supervisión se verificó el lugar de la estación de monitoreo P-02 y no se observó la señalización indicando el punto de monitoreo de dicha estación, por ello se solicitó los informes de monitoreo de aire y ruido presentados trimestralmente al Ministerio de Energía y Minas durante el año 2016 a la fecha.	No aplica	---

(...)

13. Solicitud de información

Nro.	Tipo	Requerimiento	Plazo (*)
01	Información complementaria	Reporte trimestral de todas las estaciones de monitoreo de calidad de aire y ruido del año 2016 a la fecha	06 días

El citado hallazgo se sustenta en la revisión de los informes de monitoreo de calidad de aire y ruido, los cuales fueron elaborados por la Compañía Minera Las Camelias, los cuales se encuentran en el expediente de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y no corresponden a los informes de monitoreo de calidad de aire y ruido presentados trimestralmente al Ministerio de Energía y Minas durante el año 2016 a la fecha.

El análisis técnico legal del citado hallazgo se encuentra en el Informe de Supervisión de la Compañía Minera Las Camelias, folio 21 del expediente.

Folio 21 del expediente



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DAF/PAS

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1. Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2. Los proyectos o actividades que no estén comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Artículo 15°.- Seguimiento y control

15.1. La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores

15.2. El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

Norma tipificadora y sanción aplicable

Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2 DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.1 Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA	Grave	De 5 a 500 UIT

II. NO EXISTENCIA DE MÉRITO PARA EL INICIO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (PAS)

II.1 Hecho detectado N° 3 de la Tabla N° 1

- El presente hecho detectado fue considerado por la DSAEM debido a que en los reportes de monitoreo de aire presentados por Las Cantarras a consecuencia del requerimiento de información realizado durante la Supervisión Especial 2017 se pudo advertir que no se realizó el monitoreo trimestral de calidad de aire para el parámetro PM 2.5 en las estaciones de monitoreo E-01, E-02 y E-03, así como tampoco para el parámetro PM 10 en la estación de monitoreo E-03, durante el año 2016.



5. Sin embargo, de la revisión del Sistema Intranet del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM) se ha podido verificar que Las Camelias ha cumplido con presentar ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM los reportes de monitoreo de calidad de aire trimestral durante el año 2017, considerando los parámetros PM 2.5 y PM 10¹¹.
6. Siendo así, se concluye que Las Camelias ha cumplido con subsanar la conducta materia del hecho detectado bajo análisis.
7. Al respecto, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)¹², y el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, Reglamento de Supervisión)¹³, establecen la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS como un eximente de responsabilidad.
8. En ese sentido, los reportes trimestrales de monitoreo de calidad de aire - considerando los parámetros PM 2.5 y PM 10- correspondientes al año 2017 fueron presentados al MINEM sin que obre un requerimiento por parte de la DSAEM.
9. Por lo tanto, se concluye que el administrado subsanó el hecho detectado previo al inicio del presente PAS, y sin que obre un requerimiento de subsanación.
10. En esa línea y en virtud de lo establecido en el Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG y en el Artículo 15° del Reglamento de

¹¹ En el Sistema Intranet del MINEM se aprecia que las Camelias presentó los reportes de monitoreo de calidad de aire del I, II, III y IV trimestre del año 2017 el 31 de marzo, el 28 de junio, 28 de setiembre y 29 de diciembre del 2017 respectivamente. Folios del 24 al 98 del expediente.

¹² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones
 1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes
 [...]

 f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.
 [...]."

¹³ Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD
Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos
 15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 -Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.
 15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, según la gravedad del cargo, voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Simultáneamente, el supervisor ambientalista califique como leve y el administrado acredite antes que el supervisor, en la subsanación voluntaria, la corrección de la conducta respecto a la obligación de cumplimiento. En consecuencia, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este supuesto.
 15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:
 a) **Incumplimientos leves:** Son aquellos que implican un riesgo leve o no, los incumplimientos de la obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
 b) **Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que implican un daño a la vida y/o la salud de las personas, un daño a la flora y/o fauna, un riesgo significativo o moderado o un incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que cause daño o perjuicio. Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento.

Supervisión, no corresponde disponer el inicio de un PAS en el extremo referido a no haber realizado el monitoreo trimestral de calidad de aire para el parámetro PM 2.5 en las estaciones de monitoreo E-01, E-02 y E-03 y para el parámetro PM 10 en la estación de monitoreo E-03, durante el año 2016.

III. IMPUTACIÓN DE CARGOS

11. En virtud de lo desarrollado anteriormente y en uso de su facultad de instrucción, actuación de pruebas e imputación de cargos señalada en el Numeral 4.2 del Artículo 4° del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, RPAS), esta Subdirección concluye que los hechos imputados a analizar en el presente PAS son los que se detallan en la Tabla N° 2, la cual contiene los requisitos establecidos en los Numerales del (i) al (iv) del Numeral 5.2 del Artículo 5° del RPAS:

Tabla N° 2: Presuntas infracciones administrativas imputadas a Las Camelias

N°	Hecho imputado	Compromiso ambiental incumplido
1	Las Camelias no instaló códigos de señales luminícas y visuales (carteles y papeletas indicativas) relacionadas al uso prohibido de bocinas en las vías de acceso al tajo y al depósito de desmonte (áreas de mayor afluencia vehicular), incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	<p>ITS COMICSA 5, 6 y 7</p> <p>"CAPÍTULO XI: Plan de Manejo Ambiental, Plan de Mitigación y Plan de Monitoreo del Proyecto</p> <p>(...)</p> <p>11.3. PROGRAMA DE PREVENCIÓN, CORRECCIÓN Y/O MITIGACIÓN</p> <p>11.3.1. En el Ambiente Físico</p> <p>(...)</p> <p>• <u>Calidad del Ruido</u></p> <p>(...)</p> <p>• Prohibir el uso de bocinas, salvo para casos de emergencia o prevención de accidentes que así lo requieran de acuerdo a la señalización de los accesos. Para ello se establecerá el empleo de códigos de señales luminícas y visuales (carteles y papeletas sic. indicativas) en las áreas de mayor afluencia vehicular con la finalidad de no generar ruidos molestos.</p> <p>(...)"</p> <p>(Énfasis agregado).</p> <p>Norma sustantiva presuntamente incumplida</p> <p>Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM</p> <p>"Artículo 18°. - De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera</p> <p>Todo titular de actividad minera está obligado a:</p> <p>a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.</p> <p>(...)"</p> <p>Ley N° 28511, Ley General del Ambiente</p> <p>"Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos</p> <p>En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo entre otros los plazos y el cronograma de inversiones ambientales así como los demás programas y compromisos</p> <p>Artículo 24° - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental</p> <p>24.1. Toda actividad minera y explotación minera que genere impactos ambientales significativos en las actividades y recursos naturales, y que pueda causar impactos ambientales negativos, está sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. El SIEIA es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional (ANEA), los reglamentos, resoluciones, los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p>24.2. Los proyectos de actividades mineras están sujetos a la Ley y al Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, según la naturaleza, la información y las normas de procedimiento ambiental aplicables de la materia.</p>



PERU

Ministerio
del Ambiente

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS

<p>Ley N° 27445, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental "Artículo 15".- Seguimiento y control 15.1. La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores. 15.2. El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica".</p>			
<p>Reglamento de la Ley N° 27445, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. "Artículo 29".- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental"</p>			
<p align="center">Norma tipificadora y sanción aplicable</p>			
<p align="center">Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD</p>			
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL.		
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 20° del Reglamento de la Ley del SEIA.	Grave De 5 a 500 UIT

N°	Hecho Imputado	Compromiso ambiental incumplido																																																										
2	Las Camelias ejecutó la ampliación del tajo de operaciones hasta las coordenadas UTM WGS: 8 692 031N, 273 494E, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental	<p>ITS COMICSA 5, 6 y 7</p> <p>"9.5. DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES APROBADOS <i>La lista de componentes mineros aprobados en el proyecto: "Declaración de Impacto Ambiental" de la Compañía Minera Las Camelias S.A.</i></p> <p>TABLA N° IX-1: Tabla de Componentes Aprobados</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">N°</th><th rowspan="2">Componentes Mineros</th><th colspan="2">Coordenadas UTM WSG 84</th></tr> <tr> <th>ESTE</th><th>NORTE</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>Tajo</td><td>273729</td><td>8692086</td></tr> <tr><td>2</td><td>Plataforma de almacenamiento de Topsoil</td><td>273533</td><td>8691823</td></tr> <tr><td>3</td><td>Oficina</td><td>273658</td><td>8691797</td></tr> <tr><td>4</td><td>Almacén de Combustible</td><td>273664</td><td>8691810</td></tr> <tr><td>5</td><td>Comedor</td><td>273665</td><td>8691800</td></tr> <tr><td>6</td><td>Letrina</td><td>273668</td><td>8691802</td></tr> <tr><td>7</td><td>Deposito Desmonte</td><td>273503</td><td>8691900</td></tr> <tr><td>8</td><td>Depósito de Mineral</td><td>273739</td><td>8692072</td></tr> <tr><td>9</td><td>Depósito de Residuos Sólidos</td><td>273669</td><td>8691811</td></tr> <tr><td>10</td><td>Polverin Dinamita</td><td>273588</td><td>8691841</td></tr> <tr><td>11</td><td>Polverin accesorios</td><td>273592</td><td>8691825</td></tr> <tr><td>12</td><td>Polverin Anfo</td><td>273599</td><td>8691839</td></tr> <tr><td>13</td><td>Caseta vigilancia</td><td>273620</td><td>8691859</td></tr> </tbody> </table> <p><i>Fuente: CIA, Minera las Camelias S.A.</i></p> <p>9.5.1. Tajo Abierto <i>La mina del proyecto de exploración es del tipo Tajo Abierto con rampa</i></p>	N°	Componentes Mineros	Coordenadas UTM WSG 84		ESTE	NORTE	1	Tajo	273729	8692086	2	Plataforma de almacenamiento de Topsoil	273533	8691823	3	Oficina	273658	8691797	4	Almacén de Combustible	273664	8691810	5	Comedor	273665	8691800	6	Letrina	273668	8691802	7	Deposito Desmonte	273503	8691900	8	Depósito de Mineral	273739	8692072	9	Depósito de Residuos Sólidos	273669	8691811	10	Polverin Dinamita	273588	8691841	11	Polverin accesorios	273592	8691825	12	Polverin Anfo	273599	8691839	13	Caseta vigilancia	273620	8691859
N°	Componentes Mineros	Coordenadas UTM WSG 84																																																										
		ESTE	NORTE																																																									
1	Tajo	273729	8692086																																																									
2	Plataforma de almacenamiento de Topsoil	273533	8691823																																																									
3	Oficina	273658	8691797																																																									
4	Almacén de Combustible	273664	8691810																																																									
5	Comedor	273665	8691800																																																									
6	Letrina	273668	8691802																																																									
7	Deposito Desmonte	273503	8691900																																																									
8	Depósito de Mineral	273739	8692072																																																									
9	Depósito de Residuos Sólidos	273669	8691811																																																									
10	Polverin Dinamita	273588	8691841																																																									
11	Polverin accesorios	273592	8691825																																																									
12	Polverin Anfo	273599	8691839																																																									
13	Caseta vigilancia	273620	8691859																																																									



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DAI/PAS

comprendiendo labores de desarrollo, preparación y explotación (...)

TABLA N° IX - 2: Tajo

Ubicación:

-Este componente se ubica entre las coordenadas UTM: 273 729 E y 8 692 086 N y una altitud de 320 m s.n.m

Características:

-Área: 32606 m²

(...)"

Norma sustantiva presuntamente incumplida

Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM

Artículo 18°.- De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera

Todo titular de actividad minera está obligado a

a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos (...)"

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1. Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2. Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Artículo 15°.- Seguimiento y control

15.1. La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2. El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019 2009-MINAM

Artículo 28°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

Norma tipificadora y sanción aplicable



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PA:

Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁴				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA	Grave	De 10 a 1 000 UIT

12. Cabe indicar que, en caso corresponda imponer una sanción, el Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, la **Autoridad Decisora**) será la autoridad competente, conforme a lo dispuesto en el Literal b) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

En uso de las facultades conferidas en el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011; y los Literales a) y b) del Artículo 62° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra **Compañía Minera Las Camelias S.A.**, imputándole a título de cargo el incumplimiento de las obligaciones que constan en la Tabla N° 2 de los considerandos de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Otorgar a **Compañía Minera Las Camelias S.A.** un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, para que formule sus descargos¹⁵, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 6° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Declarar que no corresponde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra **Compañía Minera Las Camelias S.A.**, respecto al extremo analizado en el Acápite II de los considerandos de la presente Resolución.

¹⁴ De conformidad a lo dispuesto en el Literal e) del Artículo 5° del Reglamento de Supervisión aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, concordante con el Numeral 4.2 del Artículo 4° del RPAS, la autoridad instructora es la que evalúa las recomendaciones establecidas en el Informe de Supervisión con la finalidad de realizar la imputación de cargos de acuerdo a la función que cada acción tiene la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA. En ese sentido, esta Subdirección ha evaluado la recomendación realizada por la DSAEM respecto de la aplicación de la presente imputación y considera que en este caso resulta aplicable el Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

¹⁵ El representante de Compañía Minera Las Camelias S.A. deberá acreditar facultades de representación para actuar a nombre de dicha empresa.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Expediente N° 0212-2018-OEFA/DFAI/PAS

Artículo 4°.- Informar a **Compañía Minera Las Camelias S.A.** que el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción conlleva a la reducción de la multa que pudiera corresponder, de 30% o 50% dependiendo del momento en que se efectúe el referido reconocimiento, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 13° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 5°.- Notificar a **Compañía Minera Las Camelias S.A.** copia simple de la presente Resolución y un (1) disco compacto que contiene el Informe de Supervisión N° 996-2017-OEFA/DS-MIN y sus anexos.

Artículo 6°.- Requerir a **Compañía Minera Las Camelias S.A.** cumpla con señalar domicilio procesal para efectos del presente procedimiento, de conformidad con lo señalado en el inciso 5 del Artículo 122¹⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 7°.- Informar a **Compañía Minera Las Camelias S.A.** que, de considerarlo pertinente, podrá autorizar que se le notifique vía correo electrónico los actos administrativos emitidos en el marco del presente procedimiento sancionador, para lo cual deberá fijar en su escrito de descargos la respectiva dirección de correo electrónico, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la Notificación de Actos Administrativos por Correo Electrónico del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2013-OEFA/CD.

Artículo 8°.- Informar a **Compañía Minera Las Camelias S.A.** que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra en el ámbito de aplicación del Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese,

ANGELA ARRESCURRENAGA SANTISTEBAN
Subdirectora (e) de Fiscalización en Energía y Minas
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 122°.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1.-

5.- La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.

ANEXO 4-B



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME DE SUPERVISIÓN N° **002** -2018-OEFA/DSIS-CCAM

A : **JULIO RAÚL SANTOYO TELLO**
Director (e) de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios

DE : **LUIS JAIME ALVARADO ARRÓSPIDE**
Coordinador (e) de Seguimiento y Verificación a las Consultoras Ambientales

ASUNTO : Resultado de la supervisión realizada el 2 de febrero de 2018 a GMI S.A. Ingenieros Consultores

REFERENCIA : a. N° de Expediente: 0001-2018-DSIS-CCAM
b. Documento de Registro de Información del 2 de febrero de 2018

FECHA : Jesús María, **26 FEB. 2018**

I. DATOS DE LA SUPERVISIÓN

I.1 Información General:

ADMINISTRADO	GMI S.A. Ingenieros Consultores	
UNIDAD FISCALIZABLE	GMI S.A. Ingenieros Consultores	
ACTIVIDAD / FUNCIÓN	Consultora Ambiental	
UBICACIÓN	Departamento(s)	Lima
	Provincia(s)	Lima
	Distrito(s)	Surquillo
	Dirección:	AV. Paseo de la Republica 4667 Dpto. 701
TIPO DE SUPERVISIÓN	Especial - No presencia	

I.2 Objetivo de la Supervisión

1. Verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables contenidas en el Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, y las disposiciones emitidas por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), con la finalidad de asegurar la idoneidad en la prestación de los servicios de elaboración de estudios ambientales.
2. Particularmente, el objeto de la supervisión especial fue verificar el cumplimiento de la obligación de iniciar el procedimiento de modificación del Registro si durante la vigencia de la inscripción se modifica alguno de los

**PERÚ****Ministerio
del Ambiente****Organismo de Evaluación y Fiscalización
Ambiental - OEFA****Dirección de Supervisión
Ambiental en Infraestructura
y Servicios**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

especialistas del equipo profesional multidisciplinario, conforme se detalla a continuación:

Nro. Obligación	Ubicación	Descripción de la Obligación
01	Artículo 17-A ¹ del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por DS 011-2013-MINAM	La entidad autorizada en el Registro deberá iniciar el procedimiento de modificación si durante la vigencia de su inscripción modifica alguno de los especialistas del equipo profesional multidisciplinario y/o el objeto social. La solicitud de modificación del Registro se presentará en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de ocurrida la modificación.

II. ANTECEDENTES

- Mediante Oficio N° 083-2017-SENACE-JEF/DGE del 21 de noviembre de 2017, la Dirección de Gestión Estratégica en Evaluación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) informó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) sobre un presunto incumplimiento al Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales (en adelante, el Reglamento), aprobado por Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, por parte de la empresa GMI S.A. Ingenieros Consultores (en adelante, GMI).
- De acuerdo al referido documento, se tomó conocimiento que con fecha 16 de setiembre de 2017 el profesional Rubén Francisco Lock Govea se había desvinculado con la empresa consultora GMI; sin embargo, hasta la fecha esta empresa no había cumplido con solicitar la modificación correspondiente ante el Registro del SENACE.
- El 2 de febrero de 2018, se realizó una acción de supervisión no presencial levantándose un Documento de Registro de Información (DRI), mediante el cual se identificó los siguientes hechos:

Presuntos incumplimientos verificados en la Supervisión	Medios probatorios	Norma que establece la obligación
GMI S.A. INGENIEROS CONSULTORES no habría iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea, miembro de su equipo profesional multidisciplinario.	Oficio N° 083-2017-SENACE-JEF/DGE Carta S/N del 03 de noviembre de 2017 Carta S/N del 20 de octubre de 2017 Carta S/N del 23 de octubre de 2017 Carta S/N del 26 de setiembre de 2017 Certificado de Trabajo del señor Rubén Francisco Lock Govea Resolución Directoral N° 192-2017-SENACE/DRA	Artículo 17-A ¹ del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por DS 011-2013-MINAM

- Mediante Carta N° 005-2018-OEFA/DSIS del 8 de febrero de 2018, se remitió el DRI a la empresa GMI, de conformidad con lo establecido en el artículo 13° del Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD¹, otorgándole un plazo de cinco (05) días

¹ Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, aprueban nuevo Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Artículo 13°.- Documento de Registro de Información
(...)



PERU

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización
Ambiental - OEFA

Dirección de Supervisión
Ambiental en Infraestructura
y Servicios

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

hábiles para remitir los documentos que considere pertinentes para desvirtuar el presunto incumplimiento o acreditar su subsanación.

7. Mediante Carta N° LGMI-0035-18 del 13 de febrero de 2018, la empresa GMI comunicó al OEFA que procedió a retirar al profesional Rubén Francisco Lock Govea del Registro, a través del documento con N° de trámite 00791-2018.

III. ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN

A. Presunto incumplimiento de obligaciones fiscalizables que amerita el inicio del procedimiento administrativo sancionador

8. En el presente caso, no se encontraron incumplimientos que ameriten el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

B. Presunto incumplimiento de obligaciones fiscalizables que no amerita el inicio del procedimiento administrativo sancionador

- III.1 **Presunto incumplimiento:** GMI S.A. INGENIEROS CONSULTORES no había iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea, miembro de su equipo profesional multidisciplinario.

III.1.1 Obligación Fiscalizable:

9. Conforme a lo dispuesto por el Artículo 17-A° del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por DS 011-2013-MINAM, la consultora ambiental autorizada en el Registro deberá iniciar el procedimiento de modificación si durante la vigencia de su inscripción modifica alguno de los especialistas del equipo profesional multidisciplinario y/o el objeto social. La solicitud de modificación del Registro se presenta en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de ocurrida la modificación.

III.1.2 Descripción de la conducta detectada en la supervisión y los medios probatorios

10. A continuación, se detalla la descripción de la conducta detectada en la supervisión y los medios probatorios:

Nro.	Presuntos incumplimientos verificados en la Supervisión	Medios probatorios
01	GMI S.A. INGENIEROS CONSULTORES no había iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea, miembro de su equipo profesional multidisciplinario.	Oficio N° 083-2017-SENACE-JEF/DGE Carta S/N del 03 de noviembre de 2017 Carta S/N del 20 de octubre de 2017 Carta S/N del 23 de octubre de 2017 Carta S/N del 26 de setiembre de 2017 Certificado de Trabajo del señor Rubén Francisco Lock Govea Resolución Directoral N° 192-2017-SENACE/DRA

3.2 La información recabada es notificada al administrado, con la finalidad que en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles exprese sus observaciones, comentarios, acredite o indique el plazo para la subsanación de la conducta o desvirtúe los presuntos incumplimientos detectados, de ser el caso.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización
Ambiental - OEFA

Dirección de Supervisión
Ambiental en Infraestructura
y Servicios

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

III.1.3 Análisis del presunto incumplimiento

11. Durante la supervisión especial, se verificó que GMI no había iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea ocurrida el 26 de septiembre de 2017.
12. No obstante, mediante Carta N° LGMI-0035-18 del 13 de febrero de 2018, la empresa GMI comunicó al OEFA que procedió a retirar al profesional Rubén Francisco Lock Govea del Registro, a través del N° de trámite 00791-2018, adjuntando como medios probatorios: (i) la solicitud de modificación y (ii) constancia de la aprobación automática de la solicitud de modificación.
13. En ese sentido, se evidencia que el incumplimiento detectado fue subsanado de manera adecuada por la empresa GMI.
14. De acuerdo al Artículo 15° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD², modificado mediante Resolución N° 018-2017-OEFA-CD, las obligaciones de carácter formal —como la presente— corresponden a incumplimientos leves. Asimismo, se establece que en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite, antes del inicio del procedimiento sancionador, la subsanación del incumplimiento requerido por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor, se dispondrá el archivo del expediente.
15. De lo expuesto, en la medida que el administrado ha cumplido con acreditar antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, la subsanación del presunto incumplimiento, corresponde disponer el archivo del presente expediente.
16. Por consiguiente, y conforme a lo dispuesto en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, no corresponde recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GMI en el presente caso.

² Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD
"Artículo 15°. - Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos
15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.
15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarreen la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.
15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:
a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.
Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento."



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización
Ambiental - OEFA

Dirección de Supervisión
Ambiental en Infraestructura
y Servicios

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

IV. CONCLUSIONES

17. Del análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión, se recomienda el archivo del expediente de supervisión en los siguientes extremos que se indican a continuación:

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
01	GMI S.A. INGENIEROS CONSULTORES no había iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea, miembro de su equipo profesional multidisciplinario.

V. RECOMENDACIONES

18. Del análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión, no se recomienda que se inicie un procedimiento administrativo sancionador, habiéndose archivado el expediente de supervisión en los siguientes extremos:

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
01	GMI S.A. INGENIEROS CONSULTORES no había iniciado el procedimiento de modificación del Registro, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, luego de la desvinculación profesional del señor Rubén Francisco Lock Govea, miembro de su equipo profesional multidisciplinario.

VI. ANEXOS

Los anexos del presente informe también están disponibles en el sistema INAPS.

Anexo 1: Ficha de Obligaciones Verificadas en la Supervisión.

Elaborado por: Coordinador (e) Luis Jaime Alvarado Arróspide

Aprobado por: Director (e) Julio Raúl Santoyo Tello

 UCV UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO	ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD DE TESIS	Código : F06-PP-PR-02.02 Versión : 09 Fecha : 23-03-2018 Página : 1 de 1
--	---	---

ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS

Yo, Eleazar Flores Medina, docente de la Facultad de Derecho y Escuela Profesional de Derecho de la Universidad César Vallejo, sede Lima Norte, revisor de la tesis titulada "La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y su vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444" de la estudiante Flavia Dorle Picoy Apolo, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 23% verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin.

El suscrito analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 13 de setiembre de 2019


.....
Firma
Eleazar Flores Medina
DNI ...09884149

Feedback Studio - Google Chrome

<https://ev.turnitin.com/app/carta/ec/?u=1086032485&s=3&o=1152077616&o=103&lang=es>

feedback studio

La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*

581 de 581

Resumen de coincidencias

23 %

Se están viendo fuentes estándar

Ver fuentes en inglés (Beta)

23

1

Entregado a Universidad...

Título del estudiante

5 %

2

Entregado a Pontificia...

Título del estudiante

3 %

3

www.oefa.gob.pe

Fuente de Internet

2 %

4

www.asesorempresari...

Fuente de Internet

2 %

5

tesis.pucp.edu.pe

Fuente de Internet

1 %

6

promethoo.pe

Fuente de Internet

1 %

7

pihua.udelap.edu.pe

Fuente de Internet

1 %

8

www.munizlaw.com

Fuente de Internet

1 %

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR

Flavio Apolo Flavi Diale

ASESORES

Metodológico: Dr. José Jorge Rodríguez Figueroa

Técnico: Dr. Ezequiel Armando Flores Medina

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Gestión Pública

LIMA-PERÚ

2018

Página: 1 de 78

Número de palabras: 22468

Text-only Report

High Resolution

Activado

10:49 a.m.

15/07/2019

162



**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE
TESIS EN REPOSITORIO INSTITUCIONAL
UCV**

Código : F08-PP-PR-02.02
Versión : 09
Fecha : 06-07-2018
Página : 1 de 1

Yo Flavia Dorle Picoy Apolo, identificado con DNI N° 72575778,

egresado de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad César Vallejo, autorizo (X), No autorizo () la divulgación y comunicación pública de mi trabajo de investigación titulado "La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444".; en el Repositorio Institucional de la UCV (<http://repositorio.ucv.edu.pe/>), según lo estipulado en el Decreto Legislativo 822, Ley sobre Derechos de Autor, Art. 23 y Art. 33

Fundamentación en caso de no autorización:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

FIRMA

DNI: 72575778



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

AUTORIZACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

CONSTE POR EL PRESENTE EL VISTO BUENO QUE OTORGA EL DOCENTE DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN

ESAU VARGAS HUAMAN

A LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA:

FLAVIA DORLE PICOY APOLO

INFORME TITULADO:

LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA EN EL REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL Y LA VULNERACIÓN AL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444.

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE: ABOGADA

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 11 DE JULIO DE 2018

NOTA O MENCIÓN: 17




ESAU VARGAS HUAMAN

DOCENTE DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN